

NÚMERO 30 NOVIEMBRE 2021



# Debate

REVISTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ



**BICENTENARIO**  
Independencia de  
Panamá de España  
1821 - 2021





José de Fábrega (Panamá, 19 de octubre de 1774 Santiago de Veraguas, 11 de marzo de 1841) fue un militar, político, estadística y neogranadino; prócer de la Independencia de Panamá de España conocido también como el libertador del istmo.

El general Fábrega envió Acta original del 28 de noviembre de 1821 a España, la cual le informaba al Gobierno español que nos habíamos independizado de ellos.

## Debate

Para toda reproducción parcial o total de los trabajos aquí publicados solicitamos que se haga mención de la fuente.

Los artículos que publica la Revista DEBATE son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

DEBATE: publicación de la Asamblea Nacional de la República de Panamá.

Se reciben colaboraciones de artículos que se ajusten a los parámetros de la Revista DEBATE.

dep.@asamblea.gob.pa

Asamblea Nacional de la República de Panamá  
Palacio Justo Arosemena, Plaza 5 de mayo  
Código Postal 0815-01603

Edición e impresión a cargo del Depto de Imprenta  
de la Asamblea Nacional en Noviembre 2021

Tiraje: 300 ejemplares

# Debate

Número 30, NOVIEMBRE 2021

Directiva de la  
Asamblea Nacional  
2020-2021

H.D. CRISPIANO ADAMES NAVARRO  
Presidente

H.D. KAYRA HARDING TEJADA  
Primera Vicepresidente

H.D. MIGUEL ÁNGEL FANOVICH TIJERINO  
Segundo Vicepresidente

Quibian Panay  
Secretario General

Dana Castañeda  
Subsecretaria General

Dirección de Estudios  
Parlamentarios

Licda. Marisol Martínez C.  
Directora

Licdo. Jaime Beitia F.  
Subdirector y Coordinador de la Revista

Equipo de Apoyo  
Orlando Torres  
Marcela Chang  
Abdiel Adames

Colaboradora en corrección y estilo  
Silvia de Harding

Arte y diagramación  
Gibellys H. Corella B.



## ASAMBLEA NACIONAL



H.D. Crispiano Adames Navarro  
Presidente



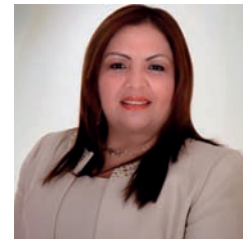
H.D. Kayra Harding Tejada  
Primer Vicepresidente



H.D. Miguek ángel Fanovich T.  
Segundo Vicepresidente



H.D. Quibian Panay  
Secretario General



H.D. Dana Castañeda  
Subsecretaria General



# Contenido

REVISTA DEBATE EDICIÓN N° 30 NOVIEMBRE 2021

.....  
**PRESENTACIÓN**

.....7  
**MONOGRAFÍAS Y ENSAYOS**

.....11  
**Justo Arosemena y la “Soberanía Judicial”**  
*Salvador Sánchez González*

.....12  
**La obra Trascendental del Dr. Baltazar Isaza Calderón**  
*Susana Richa de Torrijos*

.....23  
**180 años de la Constitución del Estado del istmo**  
*Jaime Flores Cedeño*

.....30  
**La independencia de 1819 o la fantasía de un aventurero**  
*Rommel Escarreola Palacios*

.....39  
**Estado Nación o Identidad en América Latina**  
*Olmedo Beluche*

.....52  
**Historia del Movimiento estudiantil y juvenil en Panamá (1920-1990)**  
*Samuel Antonio Prado Franco*

.....68  
**Legislación Laboral de la Pandemia COVID-19 en Panamá**  
*Carlos Ayala Montero*

.....84  
**Consulta o Imposición: Un Paradigma por resolver.**  
*Jaime Beitia Fernandez*

.....102

**El Perfil del Moderador**

*Benedicto Agrazal*

.....109

**Análisis a la obligación tributaria y su aplicación en Panamá**

*Marisol Martínez*

.....117

**Puede ser eficaz la participación ciudadana en el desarrollo urbano desde un esquema burocrático**

*Vanessa Campos*

.....126

**Consideraciones legales del veto**

*Manuel Bennett*

.....150

**El actual Problema migratorio en Panamá y sus consecuencias a nivel nacional**

*Carlos Aguirre Castillo*

.....153  
**LEGISLACIÓN AL DÍA**

.....161  
**Ley 48 del 5 de diciembre del 2007**

Que regula el proceso de vacunación en Panamá y dicta otras disposiciones  
Gaceta Oficial Nª 25936, 7 de diciembre 2007

.....162  
**Ley 129 del 17 de marzo 2020**

Que crea el sistema privado y único de registro de beneficiarios finales de personas jurídicas

.....169  
**DISCURSOS Y CONFERENCIAS**

.....185  
Discurso del 1 de julio H.D. Marcos Castellero Barahona Presidente saliente de la Asamblea Nacional 2021

.....186  
Discurso del 1 de julio H.D. Crispiano Adames Navarro Presidente de la Asamblea Nacional 2021-2022

.....190

**DOCUMENTOS DE CONSULTAS**

.....199

Presidentes de la Asamblea Nacional de Diputados, Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y Asamblea Nacional de Panamá desde 1956 al 2021, Biblioteca Parlamentaria Don Justo Arosemena.

.....200

**PAISES CON SISTEMAS DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS**

*Actores con iniciativas legislativas*

.....205

**PORTADA INTERNA DE LA CONTRAPORTADA.**

Nombres de los escritores que han participado en la Revista Parlamentaria Debate desde el año 2000 al 2021

.....





## PRESENTACIÓN

**E**n el marco del Bicentenario de la Independencia de Panamá de España 1821 – 2021 se edita la Revista Parlamentaria Debate N° 30 como homenaje a aquellos patriotas que decidieron dar el paso histórico de liberación a la colonización que sometía España a nuestro Istmo, la independencia producida el 28 de noviembre de 1821, Según dijo una vez Belisario Porras: “Panamá se alzó, al tener noticia de que los españoles iban de capa caída, y lo hizo pacíficamente, cuando ya contaba con los jefes de la plaza”.

Panamá fue una de las últimas naciones de América en independizarse de España, y la razón era, que, en vista de las diferentes guerras de independencia, en el Sur de América principalmente, el Istmo de Panamá se convirtió en el núcleo central de las campañas en contra de los rebeldes americanos.

Esta edición cuenta con escritores renombrados en el ámbito nacional como internacional tales como:

Salvador Sánchez Gonzales que nos dice que, al momento de efectuarse la independencia, la actividad judicial ordinaria en primera instancia estaba en manos de los alcaldes municipales, nos realiza un análisis profundo sobre el proceso de las primeras instancia judicial en la época.

Seguido tenemos a la Dra. Susana Richa de Torrijos exministra de Educación que les hace un merecido reconocimiento a excelentes educadores de la talla de Miguel Mejía Dutary, Rafael Moscote Octavio Méndez Pereira y otros como Baltazar Isaza Calderón ilustre personaje al cual centra su escrito en esta edición.

El Historiador y abogado Jaime Flores Cedeño nos hace con justificada razón una crítica constructiva de la falta de memoria histórica al cumplirse 180 años de la Constitución del Estado del Istmo evento histórico que pasó desapercibido en el país, nos explica de la importancia de recordar estos hechos resaltando el protagonismo de Tomás Herrera quien dirigió el Estado del Istmo.

Rommel Escarreola Palacios, historiador nos narra las circunstancias que llevaron a la independencia de Panamá de España, proceso histórico, como lo describe irrefrenable, de una ideología liberalista de las colonias españolas, interesante narrativa del profesor Escarreola Palacios.

En el concepto sociológico tenemos al catedrático de la Universidad de Panamá, Olmedo Beluche con su interesante escrito Estado, Nación e Identidad en América Latina, entendiendo por nación - estado la tradicional definición de un territorio, con una población y un gobierno soberano y por nación-cultura una población que se autoidentifica por sus costumbres, tradiciones e historia, los invito a leer lo recordara para siempre.

Proseguimos con la pluma invitada como el profesor Samuel Antonio Prado Franco que nos hace un recuento de la historia del movimiento estudiantil y juvenil en Panamá 1920-1990, el cual tuvo un papel importante y fundamental en el movimiento popular y social en nuestro País.

Legislación laboral de la pandemia COVID 19 en Panamá escrito por el abogado Carlos Ayala Montero asesor del despacho superior del Ministerio de Trabajo donde nos explica las normas del mundo del trabajo relacionándolas con la pandemia que azota al universo en estos momentos, análisis de cómo afecta el diario vivir de los trabajadores los cuales tienen que someterse a cambios de conductas y nuevas formas de relaciones laborales entre empleador trabajador por causa del Covid-19.

La licenciada Marisol Martínez Directora de Estudios Parlamentarios de la Asamblea Nacional, nos da un enfoque a la obligación tributaria y su aplicación en Panamá, donde concluye según su análisis que los gastos tributarios versus incentivos y subsidios deben darse a conocer a la sociedad panameña.

El Licenciado Jaime Beitia Fernandez, sociólogo y escritor, nos traduce muy sucintamente los paradigmas que hay entre la consulta y las imposiciones en este caso la asamblea nacional y los grupos sociales y sindicalistas existentes en el País, planteando la metodología que hay en las comisiones permanentes de la Asamblea y su reglamento donde

permite la participación ciudadana en el prolijamiento y primer debate de los anteproyectos, un análisis controversial para algunos sectores de la sociedad panameña digno de estudio.

Es para la revista Debate dar a conocer el ensayo que nos escribe la catedrática y exministra de educación, Dra. Susana Richa de Torrijos reconocida investigadora de nuestra historia patria, en su ensayo, Rufina Alfaro, Primera Heroína de la Independencia de Panamá de España, nos habla que en este escenario histórico de luchas sobresalió una joven panameña humilde y natural de la Villa de los Santos, su lectura nos hace reconocer la existencia del personaje que dio el primer grito de independencia el 28 de noviembre de 1921.

En el tema parlamentario nos escribe el Licenciado en Derecho, Manuel Bennett, con el Tema Consideraciones Legales del Veto, nos plantea que es el derecho de una persona o de un organismo impedir una decisión de un Órgano, especialmente colectivo. Siendo igualmente la facultad esencial que tienen los Jefes de Estado para oponerse a una iniciativa de Ley.

Por ultimo presentamos un análisis documentado de Países con Sistemas de Iniciativas Legislativas dentro del marco del derecho comparado, la fuente de dicho escrito fue elaboración propia a partir de las normas de cada país, su lectura es recomendable para asesores legales y técnicos de la Asamblea Nacional.

En la sección de Discursos y Conferencias tenemos las palabras del presidente saliente 2021, H.D Marcos Castellero Barahona y el discurso de Presidente entrante H.D Crispiano Adames 2021-2022.

Finalmente hacemos mención de todos los escritores que han colaborado desde el año 2000 a 2021, en la Revista Parlamentaria Debate, que edita este año la numero 30, por lo que agradecemos a todos lograr mantener consecutivamente nuestras ediciones. Gracias a todos.

Esperamos que esta edición muy especial llene las expectativas a nuestros lectores, a quienes también agradecemos mantener vivo nuestros objetivos de una Asamblea Abierta.

**Licenciado Jaime Beitia Fernández**

**Coordinador de la Revista Parlamentaria Debate**



# Monografías y Ensayos

## Justo Arosemena y la “soberanía judicial”

*Por: Salvador Sánchez*

*Obsérvese que la soberanía consiste, más que todo, en la administración de justicia.”*

*Justo Arosemena*

**Resumen.** El presente artículo reconstruye la perspectiva de Justo Arosemena sobre la administración de justicia bajo un régimen federal, en relación con las posibilidades de desarrollo del control judicial de constitucionalidad. Se identifican sus ideas como expresión de un cierto escepticismo sobre el papel de las altas cortes respecto a los intereses de las unidades territoriales subnacionales.

### I. Introducción

Al momento de efectuarse la independencia, la actividad judicial ordinaria de primera instancia está en manos de los alcaldes municipales. Pocos años después esas autoridades verán escindidas la mayor parte de sus funciones judiciales y político administrativas. Así, mientras que las funciones judiciales irán quedando a cargo de funcionarios denominados jueces, las político-administrativas seguirán a cargo de funcionarios denominados alcaldes, o alcaldes parroquiales.

---

\*El autor es director ejecutivo del Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral.

En ese período, las apelaciones de las decisiones de la justicia ordinaria de primera instancia son resueltas en Bogotá, primero, y luego en Cartagena de Indias, en la Corte Superior de Justicia de los departamentos de Magdalena e Istmo. Para 1834, cuando se expide una nueva la ley orgánica de los tribunales y juzgados, el Istmo es un distrito judicial, y cuenta con un Tribunal Superior como tribunal de segunda instancia en materia civil y penal, y los juzgados cantonales lo son de primera instancia<sup>1</sup>.

Esto es importante tenerlo presente, porque presenta un panorama en el que la justicia ordinaria tiene en Panamá un tribunal de alzada permanente, con anterioridad al desplazamiento claro a modelos de organización federal en el Estado colombiano.

Debe considerarse también que la elaboración del pensamiento de Arosemena sobre la materia se enmarca inicialmente en el mayor predicamento e implantación positiva que tenía el control parlamentario de la constitucionalidad, una situación que se irá modificando a lo largo del siglo XIX.

<sup>1</sup>Cuestas G., Carlos H. La administración de justicia en Panamá durante la Unión a Colombia: 1821-1903, p. 86. En Alfredo Castillero Calvo (Director), **Historia General de la República de Panamá**, Comisión Nacional del Centenario, Volumen II, 1era edición, agosto de 2004 P. 77-94.

Cuando Justo Arosemena aborda el control de constitucionalidad, lo hace urgido por una preocupación central en su pensamiento político y jurídico: la autonomía de los territorios de Nueva Granada, y en especial, la de las provincias del Istmo. De ahí que su preocupación inicial por el ejercicio del control judicial sobre la constitucionalidad de las ordenanzas provinciales, se refiera al efecto que tuvo para los panameños.

La idea de "soberanía judicial" surge precisamente del intento de Arosemena de hacer realidad su idea del federalismo, también en el escenario judicial, garantizando a las provincias primero, a los estados después, una administración de justicia independiente de la de la Unión.

## II. Federalismo y Administración de Justicia

La Constitución Centro-federal de 1853 brindó la oportunidad a que todas las provincias de Colombia, incluyendo las panameñas de Chiriquí, Veraguas, Azuero y Panamá, expidieran sus propias constituciones. Como he indicado, para 1834, el Istmo es un distrito judicial, y cuenta con un Tribunal Superior como tribunal de segunda instancia en materia civil y penal, y los juzgados cantonales lo son de primera instancia.

Esto es importante tenerlo presente, porque presenta un panorama en el que la justicia ordinaria tiene en Panamá un tribunal de alzada permanente, con anterioridad al desplazamiento claro a modelos de organización federal en el Estado colombiano. Los cambios relacionados con el nuevo modelo

federal, correspondería con un fortalecimiento de las capacidades de los entes territoriales, incluidas las capacidades en el ámbito judicial.

Como he señalado en otro lugar, Arosemena preparó un proyecto de constitución tipo, útil como modelo para todas las provincias<sup>2</sup>. El proyecto, establece un poder judicial de la provincia (artículo 51) y la facultad del Tribunal Superior de anular los actos de los cabildos, cuando sean expedidos fuera de sus atribuciones, y por iniciativa del Gobernador, del personero municipal, o de cualquier interesado (ordinal 1º del artículo 52).

El proyecto recibió al menos una crítica significativa, que incluía la observación de que el régimen de Constitución Centro-federal de 1853 no transfería competencia judicial alguna a las provincias. Es decir, que incorporar a una constitución provincial competencias judiciales, violaría la constitución nacional.

En lo referente al funcionamiento ordinario de la justicia, la existencia de tribunales provinciales -independientes de la administración de justicia central- con un tribunal de cierre en cada provincia, era un objetivo preferible a los tribunales de las provincias como escalones iniciales de una estructura nacional<sup>3</sup>.

<sup>2</sup>Sánchez, Salvador. El proyecto de constitución de Chiriquí y la constitución tipo de Arosemena. **El Legado de Justo Arosemena: Discursos y Conferencias en ocasión del Bicentenario de su nacimiento**, p. 239-254. Comité Organizador. Panamá, agosto de 2018.

<sup>3</sup>R. (pseudónimo). En **El Neo-granadino**, Número 254, de 10 de junio de 1853. Ver: Sánchez, Salvador. El proyecto de constitución de Chiriquí y la constitución tipo de Arosemena. *Opus cit.*, p. 249.

### III. El control de las normas provinciales/estadales por la Corte Suprema de Nueva Granada.

La constitución de 1853 autorizó a la Suprema Corte de la Nación a declarar nulas las normas producidas por el legislativo provincial, que fueran contrarias a la constitución y las leyes nacionales (ordinal 6to del artículo 42). Este es un cambio trascendental, si observamos que, en el sistema anterior, en el que los ejecutivos (nacional o provincial) suspendían la norma, y el congreso anulaba, la que encontrara inconstitucional (artículo 62 de la constitución de 1843).

Arosemena examina en El Estado Federal el control judicial de la constitucionalidad de las ordenanzas provinciales, establecido en la Constitución de la República de Nueva Granada de 1853. Dice al respecto:

Tiene además la Corte Suprema la facultad de anular las ordenanzas de las Legislaturas provinciales sin apelación al Congreso, no podía haberse ocurrido un medio más calculado para hacer ilusorio el Gobierno de las localidades. Siendo el caso de la anulación aquel en que una ordenanza se supone contraria a la Constitución general; ¿quién sino el poder a quien ya se había dado la atribución exclusiva de interpretar esa Constitución era el llamado a resolver si una ordenanza la contrariaba o no? El Congreso además, compuesto de numerosos diputados de todas las provincias, recién llegados

de sus localidades, y residentes en ellas todo el año, tiene mayor interés que la corte suprema en conservar las libertades municipales<sup>4</sup>.

Arosemena sustenta su crítica al control judicial de las ordenanzas provinciales a cargo de la Corte Suprema de Nueva Granada en dos aspectos: Por un lado, tal y como se dice en la cita precedente, en que el legislativo nacional conservaba la atribución de interpretar la constitución (artículo 57 de la Constitución de 1853), por lo que asignar a la Corte Suprema la decisión sobre la constitucionalidad de las ordenanzas provinciales no era coherente. Por otro lado, Arosemena señala que los juristas en las altas cortes de países de tradición centralista solían estar sesgados contra la actividad de las autoridades provinciales. Dice así, hablando del Tribunal Supremo:

Ese tribunal se forma comúnmente de hombres eminentes en el foro, pero de ideas antiguas, y por lo mismo adictos al centralismo. Su residencia es la capital, aun antes de su elección, porque es en la gran capital de un país regido centralmente donde se hallan los mejores letrados, y sin notarlos se inclinan preferentemente a todo lo que enrobustece a los altos poderes, aumentando sus funciones con detrimento del poder municipal, cuya amplitud no se echa de menos sino en las provincias, y sobre todo en las provincias distantes<sup>5</sup>.

<sup>4</sup>Arosemena, Justo. *El Estado Federal de Panamá*. Librería Cultural Panameña, Panamá, 1972, p. 48-49.

<sup>5</sup>Arosemena, Justo. *El Estado Federal de Panamá*. Op. Cit., p. 49.



Como este texto pone en evidencia, Arosemena valora negativamente el traslado parcial de la facultad de control de constitucionalidad desde el Congreso a la Corte Suprema de Justicia. Él había participado como Representante en la aprobación de la Constitución de 1853, pero en este aspecto no compartía la solución adoptada, de facultar a la Corte Suprema declarar la inconstitucionalidad de las ordenanzas provinciales.

Años después, en sus Estudios Constitucionales, Arosemena aborda el tema nuevamente, al narrar la historia constitucional de Colombia, y en concreto la Constitución de 1853. De forma desapasionada, en esta ocasión, dice:

Muchas cuestiones surgieron sobre reunión en un solo cuerpo de las cámaras legislativas, y sobre la extensión de las atribuciones en el gobierno provincial. Las ordenanzas de sus legislaturas podían ser anuladas por la corte suprema, y siendo este tribunal inclinado a robustecer el gobierno de la nación, hubo no pocas quejas contra sus resoluciones<sup>6</sup>.

El cambio de énfasis puede responder a varios motivos. El "agravio" que relataba era reciente, cuando escribió El Estado Federal, y lejano, cuando escribió Estudios Constitucionales. El Estado Federal de Panamá tenía un objetivo político inmediato, Estudios Constitucionales era un trabajo con pretensión académica.

<sup>6</sup>Arosemena, Justo. Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de la América Latina. Asamblea Nacional. Panamá, 2009, tomo II, p. 29.

También es cierto es que Arosemena se presenta más interesado en Estudios Constitucionales por las posibilidades del control judicial de constitucionalidad, frente al control político-parlamentario.

#### **IV. La independencia judicial de los Estados, y las sentencias civiles en que sean parte ciudadanos extranjeros**

En los Estudios Constitucionales Arosemena dedica varias páginas a otro asunto relativo a la distribución de competencias judiciales bajo el régimen federal.

Bajo el evocador título de independencia judicial de los Estados, Arosemena escribe en sus Estudios Constitucionales, que la constitución de 1858 dio a la Corte Suprema Federal la facultad de revisar en apelación, las decisiones de los tribunales de los Estados, en los que se afecten intereses de ciudadanos extranjeros, o de ciudadanos de varios Estados de la Confederación Neogranadina<sup>7</sup>. Arosemena entiende que la disposición que sólo se refería a negocios civiles (ordinal 9º del artículo 49) se había extendido por interpretación legal a asuntos criminales y todo otro tipo de resoluciones judiciales.

<sup>7</sup> Arosemena, Justo. **Estudios Constitucionales...** Opus Cit., tomo II, p. 50-52.

El principio que esa disposición expresaba, en palabras de Arosemena, era el de "intervención judicial".

Quedó, por tanto, la administración de justicia, en los estados, aún más restringida que bajo el régimen provincial, siempre que se trataba de asuntos en que una parte era ciudadano extranjero, o las dos pertenecían a distintos estados de la Confederación<sup>8</sup>.

El problema que la disposición mencionada resolvía, pese a la insatisfacción de Arosemena con la solución, estaba planteado también en otras constituciones, paradigmáticamente, en la de Estados Unidos de América, de 1781.

La Constitución de los Estados Unidos de América, la sección segunda del artículo III, dice lo siguiente:

### **Segunda Sección**

**1.** El Poder Judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y cónsules; **en todas las**

**controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítima; en las controversias en que sean parte los Estados Unidos; en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de Estados diferentes, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros.**(énfasis mío).

**2.** En todos los casos relativos a embajadores, otros ministros públicos y cónsules, así como en aquellos en que sea parte un Estado, la Corte Suprema poseerá jurisdicción en única instancia...

**3.** Por su parte, la Constitución de la República Argentina, de 1853, dice así:

Art. 100. Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 11 del artículo 67: y por los tratados con las naciones extranjeras: de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima: de los asuntos en

---

<sup>8</sup> Arosemena, Justo. Estudios Constitucionales.... Opus Cit., tomo II, p. 50-52.

que la Nación sea parte: de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero. (énfasis mío)

A continuación, Arosemena relata cómo al adoptarse la Constitución de Río Negro, se optó por una solución diferente, a instancia suya. Él reproduce en Estudios Constitucionales pasajes de un informe que presentó a la constituyente, en apoyo de su propuesta. En el informe Arosemena señaló que, si los tribunales de los Estados no son buenos para impartir justicia a los extranjeros o a los ciudadanos de otros Estados, entonces no son buenos para impartir justicia<sup>9</sup>.

Dado que esa conclusión le resultaba entonces inadmisibles, proponía como solución que establecer algún mecanismo para el pago de indemnizaciones a los afectados de sentencias arbitrarias y contrarias a las garantías individuales. Ese mecanismo terminó estableciéndose en el artículo 21 de la Constitución de 1863, que señala:

Artículo 21. El poder judicial de los Estados es independiente. Las causas en ellos iniciadas conforme a su legislación especial, y en asuntos de

su exclusiva competencia, terminarán en los mismos Estados, sin sujeción al examen de ninguna autoridad extraña.

Las indemnizaciones que tenga que acordar la Unión por actos violatorios de las garantías individuales reconocidas en el artículo 15, ejecutados por funcionarios de los Estados, se imputarán al Estado respectivo, quien quedará responsable al Tesoro federal por el importe pecuniario de la indemnización acordada.

Como se desprende de lo dicho hasta ahora, Arosemena enfrenta sobre el terreno el problema de articular la función judicial bajo el régimen federal. Al hacerlo, la preservación de la independencia judicial de los estados adquiere un central predicamento en su reflexión sobre la administración de justicia, y parece que agrega complejidad a su abordaje del control judicial de constitucionalidad.

En una elocuente nota al pie, Arosemena agrega: *"Obsérvese que la soberanía consiste, más que todo, en la administración de justicia"*<sup>10</sup>. En ella queda reflejada toda la posición jurídica y política de Arosemena, sobre esta materia.

Sin embargo, Arosemena no mantuvo esta posición inamovible. En Tributo a la Patria dice al respecto al

<sup>9</sup> También se ocupa del asunto en: Arosemena, Justo. *Estudios Constitucionales...* Opus Cit., tomo II, p.111.

<sup>10</sup> Arosemena, Justo. *Estudios Constitucionales...* Opus Cit., tomo II, p. 51

segundo párrafo del artículo 21 de la Constitución de 1863, arriba citado:

Sostuve la nueva doctrina; pero he modificado un tanto mis ideas, de cinco años a esta parte. Sin aceptar el inciso últimamente citado, que me parece demasiado lato, o se presta a interpretaciones contrarias a la autonomía de los Estados, **admito la revisión por la Corte Suprema de sentencias pronunciadas en asuntos civiles, cuando en ellos se hallan interesados extranjeros, para exonerar a los Estados de la obligación de reintegrar las erogaciones que haga el Gobierno de la Unión en pago de reclamaciones por injusticia notoria.** Dicho Gobierno será más escrupuloso al considerar esas reclamaciones, cuando él haya de responder por ellos, que cuando pueda descargar la obligación sobre el Estado en donde originó el asunto que las ha motivado. Pudiera también dejarse a la opción de cada Estado seguir el uno o el otro camino<sup>11</sup>. (énfasis mío)

Es decir, Arosemena descubre que el sistema implantado en la Constitución de 1863 implica que el Estado reintegre a la Federación las indemnizaciones pagadas por

sentencias injustas emitidas por los tribunales de los Estados. Para suprimir la obligación de reintegrar a la Federación era necesario que las sentencias pudieran llevarse en apelación a la Corte Suprema de la Unión, y de ahí la nueva propuesta de Arosemena.

## V. Conclusión

Las ideas sobre “soberanía judicial” de Arosemena consisten, en primer lugar, en que cada provincia/Estado tuviera una administración de justicia independiente, lo que había logrado al establecer la Constitución de 1863 la independencia de los poderes judiciales de los Estados (artículo 21). Así lo propuso en su proyecto de constitución tipo, para las provincias bajo la Constitución de 1853, sin éxito.

Mientras se alcanzaba ese objetivo, Arosemena se mantuvo en respaldo a la existencia de tribunales de alzada en cada ente territorial miembro de la federación, en los que terminarían los procesos ordinarios. En esto, en principio, no hay novedad respecto del régimen unitario anterior a la constitución de 1853 y a la reforma de 1855 que dio origen al Estado de Panamá, en la medida que el tribunal de alzada en el Istmo se acopla de forma más coherente con la nueva entidad territorial del Estado de Panamá.

Sin embargo, la constitución de 1858, al permitir que ciertos casos

---

<sup>11</sup> Arosemena, Justo. **Tributo a la Patria**. p. 240. En Tello Burgos, Argelia (compiladora). **Escritos de Justo Arosemena**, Universidad de Panamá, 1985, p. 228-241.

no se resolvieran en los tribunales superiores de los distritos judiciales, desmejoró aparentemente el ejercicio de la soberanía judicial que Arosemena aspiraba que disfrutaran los Estados. De ahí que impulsó un cambio en las normas, durante la redacción de la Constitución de Río Negro (artículo 21 de la Constitución de 1863).

El cambio no resultó positivo para los Estados, aparentemente, porque debían pagar las indemnizaciones que la Unión acordara como indemnizaciones por actos violatorios de las garantías individuales reconocidas ejecutados por funcionarios de los Estados. Arosemena cambió entonces de opinión: para exonerar a los Estados de la obligación de reintegrar lo pagado por la Unión en concepto de indemnizaciones, aceptó la revisión por la Corte Suprema de las sentencias pronunciadas en asuntos civiles por los tribunales de los Estados, cuando en ellos se hallen interesados extranjeros.

El tercer aspecto en el que se observa una implicación relevante de su criterio sobre la soberanía judicial es el control de constitucionalidad sobre los actos de los entes territoriales subnacionales. En el régimen de 1853, observa Arosemena, el control lo hace la Corte Suprema, sin intervención del Congreso.

La valoración del control de la constitucionalidad de las ordenanzas

provinciales es negativa, por dos motivos: la disposición de las altas cortes contra el ejercicio de las atribuciones de las autoridades provinciales, y la contradicción que supone aceptar ese mecanismo de control constitucional, establecido por una Constitución que expresamente señala que el intérprete de la Constitución es el Congreso.

Esta posición de Justo Arosemena, contraria al control judicial de constitucionalidad, era reflejo del escepticismo del intelectual panameño respecto a las altas cortes, basado en su experiencia en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1853. Sin embargo, ese escepticismo convivía con su interés por fortalecer la administración de justicia en el Istmo.

A partir de 1870, con otro giro de su pensamiento, se observará un distanciamiento respecto de los mecanismos de control político de constitucionalidad, y posiciones cada vez más cercanas *al judicial review of legislation*.

El cuarto aspecto que quiero mencionar, es que Arosemena llega a pensar en la conveniencia de establecer una jurisdicción federal. En *Un Tributo a la Patria*, Arosemena propone la creación de tribunales federales.

...que conozcan de la causa en que se halle particularmente interesada la Unión, temerosa de que los tribunales de los Estados no correspondan siempre a la esperanza de administrar bien justicia en aquellas causas. Fúndase mi temor, principalmente en que la composición de estos últimos tribunales, por carencia de hombres, escasez de recursos, o condescendencias políticas, no sea tan buena como puede serlo la de los nacionales, organizados bajo mejores influencias<sup>12</sup>.

En conclusión, Justo Arosemena consideró de forma sostenida la importancia que para preservar la autonomía de los Estados tenía la existencia de un poder judicial del Estado, el mismo que intentó establecer en las provincias (durante la vigencia de la Constitución de 1853) y que vio realizarse parcialmente en la Constitución de 1858 y completamente a partir de la Constitución de 1863.

Enfrentado años después con algunos problemas del diseño institucional entonces vigente, propuso cambios a la Constitución de 1863 que, sin embargo, no dejaron de mantener en el centro de la propuesta de Arosemena el poder judicial de los Estados.

Llama la atención, en todo caso, que incluso en ésta última propuesta

de reforma constitucional sobre la administración de justicia, no disponga de una propuesta para profundizar el control judicial de la constitucionalidad.

Por supuesto, estos temas no agotan los problemas que suscita la necesaria articulación de la administración de justicia en estados compuestos, pero presentan un catálogo de conflictos concretos en la construcción del régimen federal colombo-panameño del siglo XIX, sobre los que Arosemena deliberó y para los cuales ofreció soluciones.

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*

#### IV. Bibliografía

Aparicio, Fernando. Justo Arosemena y el Estado Federal de Panamá: 1855-1863. En Castellero Calvo, Alfredo (Director), **Historia General de Panamá**, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p. 193-216;

Arosemena, Justo. **Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de la América Latina**. Asamblea Nacional. Panamá, 2 tomos, 2009.

Arosemena, Justo. **El Estado Federal de Panamá**. Librería Cultural Panameña, Panamá, 1972.

Arosemena, Justo. **Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de América Latina**. 2 Tomos. Paris. A. Roger Y. F. Chernoviz, Editores. 1888.

Arosemena, Justo. Un Tributo a la Patria. En Tello Burgos, Argelia (compiladora). **Escritos de Justo Arosemena**, Universidad de Panamá, 1985, p. 228-241.

Cuestas G., Carlos H. La administración de justicia en Panamá durante la Unión a Colombia: 1821-1903, p. 82-85. En Alfredo Castellero Calvo (Director), **Historia General de la República de Panamá**, Comisión Nacional del Centenario, Volumen II, 1era edición, agosto de 2004, p. 77-94.

Gasteazoro Rodríguez, Carlos Manuel, Araúz, Celestino Andrés y Armando Muñoz Pinzón. **La historia de Panamá en sus textos**. 2a. ed. Editorial: Panamá: Editorial Universitaria Carlos Manuel Gasteazoro, 1999.

*Giannareas, Jorge.* Justo Arosemena, la Constitución de 1841 y los orígenes del constitucionalismo panameño. En Comité Organizador de la Conmemoración del Bicentenario del Nacimiento de Don Justo Arosemena. **El Legado de Justo Arosemena: discursos y conferencias en ocasión a ocasión del bicentenario de su nacimiento, Panamá**, agosto de 2018. p. 45-56.

González Marcos, Miguel. Estudio Introductorio. En Arosemena, Justo. **Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de la América Latina**. Asamblea Nacional. Panamá, 2009, Tomo I, p. 9-58.

Restrepo Piedrahita, Carlos. Constituyente y **Constitucionalistas del Siglo XIX**. Estudio Preliminar a la Cuarta Edición de la obra de M. A. Pombo & J. J. Guerra, Constituciones de Colombia, 4d. ed., Bogotá, 1986.

Tello Burgos, A. 1985. Estudio Introductorio. En **Escritos de Justo Arosemena. Estudio Introductorio y Antología**. Biblioteca de la Cultura Panameña. Tomo 8. Universidad de Panamá: XI-LIII, 1985.

Sánchez, Salvador. Historia Constitucional de Panamá. En Francisco Manuel García Costa, Adriano Sant Ana Pedra, y Julio César Muñiz Pérez (Coordinadores). Historia Constitucional de Iberoamérica. Tirant Lo Blanch, 2019, pp. 537-573.

Sánchez, Salvador. "Juristas de la Independencia". (capítulo sobre Panamá). En Pérez Collados, José María y Rodrigues Barbosa (eds.). **Juristas de la Independencia**. Marcial Pons-Cátedra de la Cultura Jurídica. Madrid, 2012. P. 477-520.

Uribe Vargas, Diego. **Evolución política y constitucional de Colombia**. Madrid, Universidad Complutense de Madrid-Agencia Española de Cooperación Internacional, 1996.

Vargas Velarde, Oscar. El Dr. Justo Arosemena y los Códigos Judiciales del Estado Soberano de Panamá (siglo XIX). **Revista Lotería**. Edición especial. Panamá, 2017, p. 125-169.

### **Constituciones y Códigos**

Constitución de la Nueva Granada de 1843.

Constitución de la Nueva Granada de 1853.

Constitución de la Confederación Neogranadina de 1858.

Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863.

Constitución del Estado Soberano de Panamá, de 1870.

Constitución del Estado Soberano de Panamá, de 1873.

Código Judicial del Estado Soberano de Panamá, de 1870.



## LA OBRA TRASCENDENTAL DEL DOCTOR BALTAZAR ISAZA CALDERÓN

*Susana Richa de Torrijos  
Exministra de Educación*

Tuve la oportunidad de llegar a las aulas universitarias por allá, por el año 1946, por medio de una beca otorgada por el Ministro José Daniel Crespo, debido a la escasez de profesores. Así se inauguraron los cursos diurnos de la Universidad de Panamá.

Nunca podremos olvidar las clases magistrales de excelentes educadores como: Miguel Mejía Dutary, Rafael Moscote, Octavio Méndez Pereira, Ismael García, Rodrigo Miro, Enrique Ruiz Vernacci y otros, como el Dr. Baltazar Isaza Calderón, quienes dejaron en cada uno de sus estudiantes huellas profundas que marcaron el camino de su vida profesional.

En este año del Bicentenario de la independencia de Panamá de España debemos rendir homenaje a aquellos hombres que nos alumbran con sus creaciones y sus aportes a las letras nacionales.

Quiero que este escrito sea un homenaje al Profesor Baltazar Isaza Calderón, a su memoria y a su extraordinaria y radiante personalidad. Un homenaje al profesor que me educó a lo largo de toda mi carrera universitaria, tal como lo hizo con tantas generaciones

de estudiantes desde su ingreso a la Universidad de Panamá en 1936. Precisamente para ocupar la vacante que dejaba entre nosotros el gran poeta español León Felipe Camino.

El doctor Baltazar Isaza Calderón es el creador de una sostenida, brillante y trascendente obra escrita.

Esa obra merece una edición completa y comentada por sus alcances y contenidos; a ella habría que añadirle la recopilación y ordenamiento de centenares de artículos, cartas, actas, documentos y apuntes profesionales, producto de su inteligencia, su sólida formación académica y su entusiasmo ante muchas tareas inconclusas de nuestra accidentada vida social, cultural y política.

Trascendente tarea sería la de iniciar la necesaria bibliografía de este catedrático, académico, escritor, conferencista, crítico literario e historiador.

Se ha dicho que la expresión de todo ser humano es la virtud de su existencia. En el camino recorrido por más de nueve décadas por este "maestro de las letras" no hay mitades que señalar, sino por el contrario, una unidad armoniosa, pues cada

uno de sus libros, de amena lectura y profunda meditación, es un vástago que lo continua en la “república de las letras”, en la Academia, en la Cátedra, en el periodismo de ideas, en el idioma y el buen sentido de un panameño ejemplar.

En esta ocasión, solo me referiré a algunas de sus muchas producciones intelectuales, siguiendo una cronología que, si bien agrupa por temas y materias se ciñe al paso del tiempo. He tornado como hilo conductor la fecha de edición de estas obras para referirme a la extensa obra de nuestro inolvidable colega y amigo.

Así, por ejemplo, debo recordarles que, siguiendo el consejo de los filósofos clásicos de viajar y comparar paisajes y costumbres, el doctor Baltazar Isaza Calderón viajó a muchos países.

En primer término, con motivo de sus estudios superiores; en segundo término, coma representante de la Academia Panameña de la Lengua; en tercer término, como delegado de la Universidad de Panamá a diversos seminarios, congresos y encuentros regionales, continentales y mundiales. Su talento, su capacidad oratoria y su clara prosa dejaron muy en alto a las instituciones y entidades que lo designaron en calidad de representante. Unas veces en compañía de brillantes intelectuales y en otras de manera individual.

Finalmente, el doctor Isaza Calderón aun cuando viajo por vacaciones, por deleite, en todo momento escribió en los diarios de nuestro país sus visiones y experiencias.

Durante una de sus visitas a famosas ciudades del Continente Europeo nos dejó, en una clara y aleccionadora prosa, su apreciación sobre ciudades renombradas como Lisboa, Granada, Sevilla, Madrid, Bruselas, Milán, Florencia y Roma. La recopilación de estas experiencias nos la ofreció en su libro “Estampas de Viaje de 1959”.

Sus estudios superiores los realizó en la Universidad de Madrid, en la década del 30. Aquel joven oriundo de Natá, en la provincia de Coclé, fue en busca de las fuentes superiores del conocimiento en la llamada “Villa de/Oso y el Madroño”.

Resultado de estos altos estudios tenemos su tesis de graduación, sustentada brillantemente, y la cual recibió altas calificaciones por parte del Jurado examinador y que él titula: “El Retorno a la Naturaleza”, la cual, coma he dicho, obtuvo un Premio Extraordinario por parte de la Facultad de Filosofía y Letras de la prestigiosa Universidad.

Ese mismo año la acreditada Editorial Aguilar en Madrid hizo la primera edición de esta singular tesis. Quienes recomendaron su publicación eran, en ese momento, las más altas cifras del pensamiento hispano:

Ramón Menéndez Pidal, Américo Castro, Navarro Tomas y el gran poeta, Pedro Salinas. Una segunda edición fue hecha en 1966 en Madrid por Industrias Gráficas España, S. A.

La obra se divide en ocho capítulos desde la concepción religiosa del Mundo Medieval hasta la tentativa de encuadrar en la teoría de las crisis históricas del gran filósofo de la modernidad española Don José Ortega y Gasset.

Quien quisiera aprender las raíces de la filosofía y la historia de España encontrara en "El Retorno a la Naturaleza" del doctor Isaza Calderón una fuente esencial.

Por otra parte, su libro "La Doctrina Gramática de 10" editado por la Universidad de Panamá, con el apoyo del Departamento de Bellas Artes y Publicaciones del Ministerio de Educación Panameño es una obra fundamental para el estudio de las muy discutidas doctrinas del más alto humanista de América, el ilustre venezolano Andrés Bello, cuya agitada vida cerca del Libertador Simón Bolívar lo llevaron a residir en Europa y en Chile. Este libro es un aporte esclarecedor sobre los avances de reformas en la Gramática Española por un hispanoamericano, las cuales fueron adoptadas por Chile, donde Andrés Bello era la cabeza conductora de su prestigiosa Universidad Nacional y que hoy han sido olvidadas.

No menos interesante es el estudio del idioma español desde el punto de vista filosófico y semántico, y las variaciones o modismos que ha sufrido en nuestros países. Esas particularidades y variaciones producidas por el habla colectiva las estudió en su obra: "Panameñismos", que es un aporte a estudios anteriores de otros importantes autores panameños como Luisa Aguilera de Santos, Manuel Marta Alba Chanis y Miguel Mejía Dutari. Cada "panameñismo", según Rodrigo Miró, es una variación del uso y del sentido de vocablos de nuestra rica herencia idiomática, producido por un determinado sector social de nuestro pueblo. Este libro fue editado en Bogotá y para una mejor información es necesario referirse a la sección de neologismos del Diccionario de la Lengua Española, donde la Academia Panameña de la Lengua logró la inclusión de un número significativo de ellos.

Si bien al doctor Isaza Calderón le interesaba el origen de nuestro idioma desde el punto de vista histórico y sus múltiples evoluciones semánticas, morfológicas y gramaticales, sin desdeñar la ortografía, también le interesaron las obras maestras de la Literatura Española y sus diversas expresiones en Hispanoamérica y Panamá, su patria natal.

Par ello recopiló varios ensayos en su obra ya clásica en nuestras letras y

las publicó bajo el título de “Estudios Literarios”, trabajo meritorio que ya lleva varias ediciones.

Allí encontramos sus trabajos fundamentales sobre “Don Francisco de Quevedo y Villegas”, reproducido en 1951 en la formidable Revista de Artes y Letra “Tierra Firme” que editaban Ramón H. Jurado, Eudora Silvera y Jorge Franco. Otros estudios literarios que pueden disfrutarse son: “La concepción cervantina de la novela” “Victor Hugo., abanderado del Romanticismo”, “Comentarios al diccionario de anglicismos de Ricardo J. Alfaro”, “Ideas Estéticas de Ortega y Gasset” y “Rodrigo Miró y nuestra Historia Literaria”.

importantes son también sus notas críticas sobre Teatro y las Notas y bosquejos sobre autores paramecios, entre los cuales se refiere al poeta Demetria Korsi, a Miguel Amado y su novela “Birulf”, a Gil Blas Tejeira y “El Retablo de los duendes”, a Rogelio Sinán y su “Plenilunio”, a Ramón H. Jurado y su novela “San Cristobal”, a la poesía de Rosa Elvira de Álvarez y otros autores relevantes.

Quisiera compartir con ustedes solo dos ejemplos de su gran capacidad de percepción literaria. Primera, al referirse a la concepción cervantina de la novela, el doctor Isaza Calderón nos señala que: “El secreto del arte cervantino consiste, probablemente, en que, con un sentido de

humanismo integral, supo juntar en una formula carente de exclusivismos las dos potencias que rigen la vida del hombre: aquella que le acerca al mundo animal, donde impera el instinto, y esa otra que, en alas del ideal, le empuja hacia las diosas. Ambas, en variada proporción, son responsables del humano destino.” Y segundo, en lo que, a Víctor Hugo, como abanderado del romanticismo se refiere, nos dice: “No acepta quien esa época en que la libertad, como la luz penetra en todas partes, no pudiese entrar en el campo que debe considerarse más libre en el mundo, o sea el reino del pensamiento.”

Conservo en mi biblioteca, como una joya intransferible la obra “Correcciones del Lenguaje”<sup>1</sup> con una amable dedicatoria del doctor Isaza Calderón, donde cumple la función del académico enamorado del idioma y cuyo título es un programa de afanes para evitar la contaminación del idioma español y su posible declinación.

Si la defensa del idioma fue divisa de este Quijote panameño, también lo fue su patriotismo inspirado en el sano anti-imperialismo que no se reduce al punto del “chauvinismo” o la extrema actitud política.

Baltazar Isaza Calderón no fue nunca un político militante, pero si un partidario de una política cultural como basamento de la lucha por la permanencia de nuestra soberanía.

Por ello, cuando la administración de Presidente Marcos Aurelio Robles adelantó las negociaciones de los nuevos Tratados del Canal, después de los acontecimientos históricos de enero de 1964, publicó, tanto en el matutino "La Estrella de Panamá" como en el tabloide "Expreso", un número plural de críticas y análisis a los ante proyectos citados y que emanaron de la Declaración del 3 de abril de 1964 acerca de que "las altas partes contratantes del Tratado de 1903 y sus reformas eliminen las causas del conflicto", por iniciativa de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.).

El doctor Isaza Calderón definió su posición de intelectual patriota señalando los puntos inaceptables y también los aceptables de dichos ante proyectos, que a la postre fueron retirados por el Gobierno Nacional, debido en gran parte, a la oposición de los estudiantes panameños encabezados por el extinto Floyd Britton y otros no menos enérgicos dirigentes universitarios como Víctor Ávila.

El tratado fue bautizado por los estudiantes como "el 3 en 1" (el tres en uno). La definición del doctor Isaza en este caso es un ejemplo de intelectual comprometido con su tiempo y su pueblo.

En 1969 publicó un libro sobre Panamá La Vieja y Panamá La Nueva con sus puntos de vista y

sus argumentos sobre la fecha de la fundación de Panamá La Nueva. Debido a que sus puntos de vista relacionados con la fundación de la ciudad de Panamá La Nueva no coincidían con la opinión de los demás historiadores, publicó otro documento titulado "En defensa de la Verdad Historial", respaldando su posición.

Ocupaba un sillón en la Academia Panameña de la Lengua desde 1940 y en 1960 fue nombrado Director de la misma en reemplazo del ilustre Jurista y escritor doctor Ricardo J. Alfaro por renuncia de este último al ser designado Juez Superior en la Corte Internacional de Justicia, organismo de las Naciones Unidas en la Haya, Holanda. Desde su ingreso a la ilustre corporación que vela por la identidad idiomática de nuestro país, colaboró con entusiasmo en varias de las tareas académicas y, entre estas, las ediciones del Boletín de ella.

En un número del Boletín de la Tercera Época correspondiente al mes de marzo de 1968, publicó un ensayo sobre la poesía del fundador del Modernismo, Rubén Darío, ilustre hijo de Nicaragua con Veraguenses, pues su abuelo era oriundo de Santa Fe, en esta provincia panameña.

Este ensayo lleva el título de "Integración de lo Hispánico y lo Autóctono en la poesía de Rubén Darío". Un año antes se había cumplido el Centenario del

Nacimiento del poeta cuyo libro "AZUL" editado en Chile en 1988, abrió nuevos caminos y ritmos a la poesía de América.

Por otra parte, el doctor Isaza Calderón no dejó de opinar sobre los problemas de la Universidad de Panamá, en la cual trabajó desde 1936 hasta su merecida jubilación.

Así como opinaba con lucidez y acierto en las Asambleas Generales Universitarias, supo publicar artículos de opinión crítica con los títulos siguientes: "Hay que salvar a la Universidad", "La Profunda Crisis de la Universidad de Panamá" y "La Tendencia Extranjerizante en la Universidad de Panamá". En todos ellos nuestro autor define lo que considera crisis, en todos sus aspectos y propone soluciones.

Creo que es un alto ejemplo de responsabilidad ideológica y magisterial. Combinando la defensa de la Patria, de la Universidad Nacional, de las Bellas Letras, a fin de una defensa del idioma en 1973, ante el avance de barbarismos de múltiples orígenes, que degeneran la pureza, el brillo y la riqueza de la lengua que nos legaron las contemporáneas de Cervantes, Lope de Vega y Lara.

Señalaba el doctor Isaza Calderón que la continua influencia de los medios de comunicación, muchas veces elaborados con premura y sin

consultas al diccionario, produce una contaminación que hace que las nuevas generaciones y parte de las anteriores hablen un español muchas veces ininteligible y desordenado. Pide una acción enérgica por la densa del español. Una buena respuesta fue la del Ministerio de Gobierno de esos años obligando al comercio y a la industria a utilizar correctamente nuestro idioma oficial en sus letreros, marcas y anuncios. Hoy, desgraciadamente, creo que hemos retrocedido en esta materia sobre la cual el brillante profesor universitario, escritor y académico nos prevenía.

En 1976 la Editorial Universitaria de Panamá (EUPAN), publicó su trabajo titulado "El espacio en American", que en cien páginas efectúa un recorrido por el idioma en nuestro Continente de habla hispana y nos da ejemplos de buena prosa nacidos de excelsos autores como Ramón Menéndez Pidal de España y Rufino Cuervo de Colombia. También señala influencias en el español actual por parte de las lenguas aborígenes y del África, analiza el "voseo" y el "seseo" en nuestro espacio y da noticias de varias polémicas ocurridas en la Península en relación con el español de América.

Otros aspectos no menos importantes de nuestra realidad lingüística y cultural fueron abordados por el doctor Isaza Calderón en la "Gramática, el diccionario y la enseñanza del idioma, en 1978".

La obra hace referencia a una polémica protagonizada en el seno de la Real Academia en Madrid acerca de las nuevas tendencias que tratan de reflejar el español sin reglas estrictas para su uso y se refiere a la nueva tendencia estructuralista a la cual se oponen diversas autoridades.

La influencia del intenso desarrollo de las ciencias y la técnica en el nuevo español hace posible el surgimiento de tesis que alejan al común de las gentes de la consulta y el aprendizaje de nuestro riquísimo idioma. El doctor Isaza Calderón aboga por mantenerse al lado del Diccionario de la Lengua Española como base de consulta permanente.

Finalmente, deseo referirme a una de sus últimas obras: "Curso de Gramática Histórica Española" editada por Manfer, S. A. de Panamá en 1991 y con una nota de contra solapa del extinto editor y librero Don Amador Frágüela. Esta obra de 152 páginas dividida en seis capítulos donde comienza a exponer desde el origen de nuestro idioma hasta nuestra actualidad y analiza el papel de las vocales en nuestras palabras a la luz de algunos nuevos aportes mundiales y cierto acercamiento a la semántica, es fundamental para comprender el lenguaje del Siglo XXI.

Aparte merecerá un comentario profundo el formidable ensayo histórico titulado "Carlos Mendoza

y su generación, pero creo que esta tarea corresponde mejor a un académico de la Historia. Sin embargo, puedo aseverar que esta obra merecerá una reedición de cara a la celebración del Bicentenario de nuestra República.

Aproximarse a una vida como la del doctor Baltazar Isaza Calderón es un privilegio. Una obra brillante, abundante en calidad y brillo que nos ha legado hay que reconocerla en toda su magnitud y apreciarla en toda su trascendencia.

Estas palabras para quien creyó firmemente en la libertad de cátedra, fue el fundador de la Escuela de Español y uno de los mayores conocedores del español en Panamá, emanan del profundo cariño y admiración que todos tenemos por el intelectual, el hombre de letras y el educador que siempre estará presente entre nosotros, con sus libros, sus enseñanzas y sus verticales conductas.

## 180 años de la Constitución del Estado del Istmo (1841- 2021)

(Commemorando los 200 años de la Independencia de Panamá de España)

*Jaime Flores Cedeño*  
*Abogado - Historiador*



**Simón Bolívar**

Este año 2021, se conmemoran 180 años de la Constitución del Estado del Istmo, evento histórico que pasó casi desapercibido en el país, salvo por una conferencia virtual que realizó la Procuraduría de la Administración, la cual tuve el honor de participar.

La Constitución del Estado del Istmo se produce en el marco de las guerras civiles que azotaban a Colombia en la primera mitad del siglo XIX y formaban parte de su proceso de estructuración y consolidación estatal, más aún, después de haber vivido dos etapas cruciales en su historia identificados en: 1. Las luchas independentistas 2. El proyecto de unificación de naciones conocido generalmente como: La Gran Colombia.

Ambas etapas históricas tuvieron el rol protagónico del Libertador Simón Bolívar. Su conocimiento de la región y de sus pobladores, lo hizo comprender, que la única manera de avanzar hacia planes continentales comunes en materia política,

económica y defensiva, era por medio de la integración de aquellos territorios que habían alcanzado emanciparse del dominio español. Ejemplo de ese ideal unificador fue la convocatoria que hizo Bolívar del Congreso Anfictiónico en el Istmo en 1826, sus resultados servirían de base a otros proyectos comunes puestos en marcha posteriormente.

Las guerras de independencia fueron precedidas por siglos de rebeliones de indígenas y cimarrones contra el imperio español, quienes dieron su vida por romper las cadenas de la esclavitud y la opresión. A inicios del decimonono se intensificarán los combates anticoloniales, esta vez, dirigidos por los criollos, quienes contaron con un importante apoyo popular.

Los triunfos alcanzados en cada una de las etapas de la guerra fueron significativos y tuvieron resonancia en distintos rincones del mundo por la valentía que se demostró en la conflagración, dada la magnitud en hombres y armas que contaba el ejército español.

El Istmo de Panamá, que este año conmemora 200 años de su Independencia de España se



incorporó a la visión de Patria Grande del Libertador el 28 de noviembre de 1821 y pasó a integrar la Gran Colombia. Esta decisión planteaba varias connotaciones, por un lado, se convertía en parte de la nación bolivariana y, por el otro, sería absorbido por las contradicciones ideológicas que tomaban cuerpo entre el alto mando militar.

Los istmeños se identificarán desde un inicio con un sistema autónomo de corte federal que les permitiera mayores libertades económicas y políticas. Fueron siglos de coloniaje español que mantuvo a la población del continente bajo estrictas medidas de control que creaban insatisfacción en las colonias, especialmente, de los criollos, que sentían arraigo en estas tierras y se les impedía el libre comercio. Esta aspiración que aparece reflejada en el Acta de la Independencia fue frustrada por la política centralista aplicada desde Bogotá y que afectaba a la burguesía comercial citadina de Panamá.

El centralismo y federalismo, harían estallar las pasiones en la Gran Colombia. El primer sistema defendido por los bolivarianos, y el segundo, de manera esencial por liberales seguidores de Santander. La autora colombiana Jacquelin Blanco sostiene al analizar este período que: "Las discrepancias políticas entre bolivarianos y santanderistas, quedaron momentos históricos bastante nocivos para el posterior



desarrollo político del Estado, algunos de ellos fueron la instauración de la constitución boliviana, sancionada el 25 de mayo de 1826, totalmente contraria a la constitución de Cúcuta; los problemas que provocaron la frustración política en Ocaña; el atentado contra la vida del Libertador Presidente (1828) que trajo como consecuencia el exilio del general Santander y la condena a prisión y a muerte de varios de sus más cercanos seguidores". Cabe señalar, que Tomás Herrera, prócer de la Gesta de 1840, fue acusado de participar en el atentado, a la postre, en un escrito del año 1851, rechazó estos cargos en una carta dirigida al Dr. Florentino González.

A pesar de estos problemas que estremecieron a la Gran Colombia, Bolívar, procuró mantener unida a la Nación hasta su muerte ocurrida en 1830. Este suceso, sumado al asesinato del mariscal Sucre a quien muchos consideraban el sucesor de Bolívar, precipitó las contradicciones políticas e hizo colapsar el proyecto de unidad, para luego dar paso a la conformación de la Nueva Granada, con base a lo preceptuado en la Carta Fundamental de 1832.

El centralismo bogotano y la burocracia tenían en estado de abandono al Istmo, ello fue motivo

suficiente para la aparición de distintos movimientos autonomistas, específicamente, los ocurridos en 1830 (Alzuru) y 1831 (José Domingo Espinar), ejemplos del temprano espíritu emancipador de los panameños.

De estas acciones merece especial atención la realizada, en 1840, por Tomás Herrera y que se conoce como el Estado del Istmo. Este evento hizo más notorio la posición autonomista de los istmeños que no cesó en el siglo XIX, por lo contrario, se acentuó con el paso de las décadas. El Dr. Maximiliano Valdés reflexionó sobre esta particularidad histórica al decir que: "El sentimiento no se extinguió, no podía extinguirse, porque sus causas generadoras no solo subsistían, sino que se agravaban".

Al analizar lo acaecido en 1840, llegamos a la conclusión, de que fue un evento de sólido contenido patriótico que tuvo el respaldo de un sector significativo de la burguesía urbana que palpaba con el levantamiento de Herrera una salida a la crisis económica que los agobiaba.

Cuando se habla en el presente del Estado del Istmo, nos referimos a un acontecimiento que con el transitar de los años parece quedar en el olvido, y cuyo legado representó motivo de celebración por los istmeños en el siglo XIX. Una de las razones de su nula conmemoración durante el siglo XX, se debe entre



**José D. Espinar** Independencia y sus "próceres", dimensionando, inclusive, el papel de algunos, los cuales han sido catalogados por distintos autores como: traidores de la Patria por habernos heredado el Tratado Hay-Bunau Varilla a perpetuidad y una colonia denominada: Zona del Canal.

En el caso concreto del Estado del Istmo queremos hacer las siguientes anotaciones: A diferencia de los actos emancipadores de 1821 y 1903, sin quitarles el mérito que los mismos tengan, en 1840, el Istmo no se unió a ningún conglomerado, como sucedió en 1821, cuando se decidió incorporarse a la Gran Colombia, y no quedó mediatizado a potencia hegemónica conforme a lo acaecido el 3 de noviembre de 1903. Si hilamos más profundo, podemos agregar, que, en 1840, tampoco hubo sobornos a tropas, ni estuvo entredicho el papel de sus dirigentes o próceres por asuntos de dinero o para hacer cumplir intereses geoestratégicos de los Estados Unidos, potencia que desde 1823, con la doctrina Monroe, ya había enfocado su mirada hacia el Istmo de Panamá.

Coincidimos con el profesor Octavio Tapia, quien en su ensayo titulado

“Para entender al panameño, una aproximación a su identidad cultural”, elabora una síntesis de estos movimientos al decir que: “El siglo XIX, fue de importancia decisiva para la configuración del sentimiento de identidad y de autoestima en la conciencia del panameño y que convertían a Panamá en un tema nacional de Colombia”.



José A. Sucre

Con relación a lo apuntado, la Gesta del 18 de noviembre se diferencia también del movimiento de 1830, liderado por José Domingo de Espinar, quien supeditó su acción a los deseos de que el Libertador se hiciera cargo del gobierno de la República. Lo ocurrido tuvo singular relevancia nacional, aunque solo duró tres meses. En concordancia con este evento, un año después, en 1831, Juan Eligio Alzuru, declaró al Istmo con administración propia, pero integrando una confederación colombiana, que en la práctica era inexistente luego de la fragmentación de la Gran Colombia.

El Estado del Istmo, y su Constitución de 1841, surgió en el lapso de una guerra nacional que enfrentó a bolivarianos y santanderistas. A este conflicto se le llamó la “Guerra de los Supremos”, porque en cada región se alzaron caudillos que se oponían al gobierno de José Ignacio Márquez, aunque el punto inicial fue

una Ley que eliminaba los conventos menores.

Las discrepancias adquirieron mayor beligerancia con la detención del guerrillero José Erazo, quien al ser interrogado culpó a José María Obando de ser el autor intelectual del asesinato del mariscal José Antonio de Sucre, lo que lo que enervó la sangre de los seguidores de Bolívar. Obando, igual que otros soldados de Bolívar, había integrado el ejército realista. En una etapa de la campaña liberadora se enemistó con el Libertador, pero luego se entendieron, aunque hubo fuertes diferencias por la oposición que mantuvo para que no fuese aprobada la constitución bolivariana.

En cuanto a los señalamientos que se le hacía sobre el asesinato de Sucre, la escritora Marie Arana, en su obra: “Bolívar, Libertador de América” dice que: “Nunca se pudo determinar que Obando fuera cómplice. Tampoco es un misterio dónde se originó el crimen, si en Pasto o en Bogotá, pero todo el mundo parecía recordar que tres días antes del asesinato, el Demócrata, un periódico “liberal” de Bogotá, había publicado esto en uno de sus editoriales: “Tal vez Obando siga adelante y finalmente le haga a Sucre lo que no pudimos hacerle a Bolívar”.

Esta guerra incentivó el interés de los istmeños por independizarse producto de la política centralista

del gobierno, antes aludida, que mantenía en situación de asfixia al territorio, además, de lo incomunicado que estaba el Istmo con la capital. Tomás Herrera en su condición de Jefe Superior del Estado del Istmo se refirió a estos aspectos en una carta al general Herrán, manifestando que: “La particular situación geográfica del Istmo hace que su comunicación con el interior de la Nueva Granada, sobre todo con la capital, sea muy difícil, incierta y tardía. Agregaba, que con más facilidad, seguridad y certeza se pueden recibir comunicaciones de diferentes otros puntos de ambos hemisferios, que de Bogotá”.

Un concepto equivalente lo expondrá años más adelante Don Justo Arosemena en su obra el Estado Federal de Panamá, donde expondrá las razones históricas, geográficas, políticas y sociales que diferenciaban al Istmo de Colombia. Este proyecto autonomista de Arosemena tuvo como antecedente el Estado del Istmo, donde él fue partícipe, y como dijera Ricaurte Soler, en su obra: “Cuatro ensayos de historia sobre Panamá y nuestra América”, el mismo fue impedido por las fuerzas de las armas, pero Arosemena habrá de lograrlo en 1855.

Un documento sustancial para entender el significado y alcance de lo ocurrido en 1840, se evidencia en el Acta de Constitución del Estado del Istmo. En sus artículos se dispone de

forma categórica que: “La provincia se erige en Estado soberano, el cual comprenderá Veraguas, siempre que sus habitantes se adhieran a él para formar un solo cuerpo social del territorio del Istmo” (art. 2). Si bien es cierto, que, en el artículo 3, se dejaban las puertas abiertas para la reincorporación bajo preceptos federales, lo principal, y determinante, fue la declaración de Soberanía e Independencia.

Esta declaración fue ratificada por la Convención reunida a partir del 1 de marzo de 1941 y que se extendió hasta el 8 de junio del mismo año.

En sus deliberaciones se aprobó la Ley Fundamental del Estado quedando explícito en el artículo 1 que: “Los cantones de las antiguas provincias de Panamá y Veraguas compondrán un Estado independiente y soberano que será constituido como tal por la presente Convención bajo el nombre de “Estado del Istmo”. Adicional a la Carta Magna, se aprobaron leyes concernientes a temas fiscales, aduanas y justicia. Un hecho de valor que se dio en este período fue la creación de la Universidad del Istmo, fundada oficialmente el 8 de agosto de 1841.

Al respecto, el Dr. Jorge Fábrega, nos decía en sus “Ensayos sobre historia constitucional de Panamá” que: “La primera constitución nuestra fue promulgada el 8 de junio de 1841, obra de la primera República,



Dr. Justo Arosemena

sancionada por el coronel Tomás Herrera, a modelo y semejanza de las de Cúcuta de 1821 y de 1830. Consta el expresado estatuto de 164 artículos, divididos en once capítulos, titulados: de la ciudadanía, del gobierno del estado, de las elecciones, del poder legislativo, ejecutivo y judicial, el gobierno seccional, la fuerza armada, la interpretación constitucional, cláusulas sobre reformas constitucional y disposiciones varias. Incorpora los derechos individuales preconizados en la declaración francesa, pero niega el derecho a sufragio a ciertas clases sociales; estableciendo el derecho a ser elegido en términos de fortuna”.

Mientras se generaban los debates constitucionales, y se expedían leyes, en el resto de la república las tropas del gobierno obtenían victorias bajo el mando de Tomás Cipriano de Mosquera y Pedro Alcántara Herrán, quienes después de varios años de guerra triunfarán sobre el ejército federalista.

Este logro de las tropas gobiernistas planteó una situación defensiva en el Istmo. Su líder, Tomás Herrera, preparó a la población frente a una casi inminente invasión. Catalino Arrocha Graell, en su libro “Historia de la Independencia de Panamá, sus

antecedentes y causas 1821- 1903”, sostuvo que: “Había un pie de fuerza de 5 mil hombres, de los cuales 4 mil eran guardias nacionales y el resto tropa veterana”.

El gobierno de Bogotá apostó primero al entendimiento, para ello, se valió de emisarios presenciales y concedores del Istmo, como era el caso de Rufino Cuervo, quien se encontraba en Ecuador ejerciendo funciones diplomáticas. Estas misiones de paz sentaron las bases para alcanzar acuerdos y evitar así un derramamiento de sangre donde los istmeños podrían haber llevado la peor escena por lo reducido de sus tropas y la escasez de armas. En lo pactado el gobierno se comprometió otorgarle al Istmo un régimen descentralizado, lo que en la práctica no se cumplió, al grado que un número singular de dirigentes del movimiento de 1840, fueron enviados al exilio, entre ellos, el propio Justo Arosemena.

El Estado del Istmo durante su existencia fue reconocido por la República de Costa Rica, esta Nación declaró que: “Reconocía la Independencia del Istmo de la República de Nueva Granada y como Estado soberano que se erigía a sí mismo, entablaría y sostendría con él relaciones de amistad y de comercio”. En el ámbito internacional se designó un agente confidencial en los Estados Unidos a fin de secundar los principios de neutralidad del

Istmo mediante la garantía de su independencia que sería respaldada por la nación del norte, Francia e Inglaterra.

Mariano Arosemena, responsable de las Relaciones Internacionales al sustentar esta decisión señalaba que: “El mundo comercial está interesado en que el Istmo sea independiente y permanentemente neutral, para que venga a figurar como un punto inaccesible a la guerra y como un lugar de paz para todos los habitantes del globo que quieran atravesarlo o hacer transitar sus propiedades de uno a otro mar”.

Este objetivo libertario no cesó en el siglo XIX y brilló con la gesta emancipadora de 1840 y la aprobación de su Constitución. El movimiento fue seguido por el doctor Justo Arosemena en el Estado Federal y las cláusulas aprobadas en el Convenio de Colón de 1861, cuyo contenido patriótico le costó una invasión al Istmo por ejército colombiano. En esta jornada cayó en combate de forma heroica el caudillo Santiago de la Guardia. El gobierno federal se vio obstruido en 1886 con la derogación de la Constitución de Río Negro, y la puesta en vigor de una nueva Carta Magna centralista, que en su artículo 201, dispuso la aplicación de leyes especiales para Panamá.

Las consecuencias de este cambio político crearon sentimientos de

indignación en la población que era sometida a políticas represivas que limitaban sus aspiraciones individuales y colectivas. El malestar fue creciendo con los años, tanto así, que cientos de panameños decidieron incorporarse a la Guerra de los Mil Días, bajo la bandera del liberalismo que reivindicaba en cierto grado sus pretensiones.

Estimo hacer referencia a estos hechos, porque aún gravita en distinguidos intelectuales desconocer la evolución emancipadora del Istmo desde la tercera década del siglo XIX hasta 1903. En este año se alcanzó una independencia mediatizada por los Estados Unidos y se instituyó un enclave colonial que fue motivo de lucha patriótica en el siglo XX, con su secuela de luto y dolor, no obstante, es imposible negar, que los nacionales ya habían configurado el camino de su libertad poco tiempo después de 1821, como lo expusiéramos antes.

Sobre Tomás Herrera, es mucho lo que se ha ensayado en la literatura nacional y extranjera. Tenía 36 años cuando dirigió el Estado del Istmo, para aquel entonces, no era un hombre improvisado en la lucha política y armada. Luego de culminar el servicio militar salió hacia Perú (1823) como parte de la compañía del Batallón primero del Istmo. En agosto de 1824, participó en la Batalla de Junín y el 9 de diciembre tomó acciones en Ayacucho. En 1825, se

sitúa en Bolivia comandado por el mariscal Sucre. En 1828, fue acusado de participar en el atentado contra la vida de Simón Bolívar, siendo arrestado. El 25 de agosto de 1831, derrotó a Alzuru en la Albina de Bique y entró a la ciudad de Panamá. De 1845 a 1849, ocupó el puesto de gobernador de Panamá. Después de una larga trayectoria de lucha armada, política y social, murió el 5 de diciembre de 1854, en las calles de Bogotá en contra de la dictadura de José María Melo.

Por toda su trayectoria política y militar el doctor Carlos Iván Zúñiga manifestó que: "Alguien tuvo que haber sido en la historia de América el ciudadano soldado Tomás Herrera, cuando fue premiado en el campo de Ayacucho por su bizarría y arrojo varonil. No era un general de espada virgen, como los que abundan en esta América de hoy, ni un ciudadano de ninguna obediencia a la ley.

"Mis pasos decía Herrera al general Santander el 19 de febrero de 1832, serán dados siempre por el camino de la ley y en favor de la libertad".

El legado de patriotismo y heroicidad de Tomás Herrera no debe quedar en el olvido por las generaciones presentes ni futuras, como ha sucedido con otros héroes y gestas nacionales, que le dieron sentido a la Nación y contribuyeron a perfeccionar el Estado Nacional.

## Obras consultadas:

Arrocha Graell, Catalino. "Historia de la Independencia de Panamá 1821-1903, Litho editorial Chen, 1993, Panamá.

Arana, Marie. "Bolívar, Libertador de América", editorial debate, 2019, Colombia.

Arosemena, Mariano. "Apuntamientos históricos", publicaciones del Ministerio de Educación, Panamá, 1969.

Alfaro, Ricardo J. "Tomás Herrera", editorial universitaria, Panamá, 1982.

Blanco, Jacqueline "De la Gran Colombia a la Nueva Granada", Colombia, 2007.

Castillero Reyes, Ernesto. "Lecciones de la historia Patria", librería cultural panameña, 1976.

Clare Jr. Horacio. "El Calvario de un prócer", Panamá, 1966.

Gandasegui, Marco. "La democracia en Panamá", 2da. edición, CELA, 1998.

Gasteazoro, Carlos Manuel, Araúz Celestino, Muñoz Pinzón, Armando. "La historia de Panamá en sus textos", editorial universitaria, Panamá, 1999.

García, Isaías. "Naturaleza y forma de lo panameño", ediciones del centenario, INAC- EUPAN, Panamá, 2003.

Materno Vásquez, Juan. "Sociedad y estado en la nación panameña", ediciones Olga Elena, Panamá.

Miró, Rodrigo. "El ensayo en Panamá, biblioteca de la cultura panameña, imprenta de la nación, 1981.

Porcell, Néstor. "El panameño actual y otros ensayos", imprenta universitaria, Panamá, 1986.

Pereira, Bonifacio. "Historia de Panamá", editorial litográfica, 1969, Panamá.

Sánchez Pinzón, Miguel Ángel. "Panamá, estructura de clases y conciencia nacional", imprenta nacional, Universal Books, Panamá, 2002.

Soler, Ricaurte. "Justo Arosemena, Panamá y nuestra América", México, 1981.

Soler, Ricaurte. "El pensamiento político en los siglos XIX y XX, imprenta universitaria, Panamá, 1988.

Urriola Ornel. "Dialéctica de la Nación panameña", ediciones momento S.A. Colombia, 1972.



## La Independencia de 1819 o la Fantasía de un Aventurero

*Rommel Escarreola Palacios*

Las circunstancias que llevaron a la independencia del 28 de noviembre de 1821, fue considerado en ese instante un proceso histórico irrefrenable de una ideología liberalista de las colonias españolas. En ese trance de escisión liberacionista surgieron figuras militaristas y políticas que bien si bien son fervientes manifestadores que proclamaron ser alentadores fervientes que adversaron a la independencia y aquellos proclives a derribar ese bastión colonial. La voluntad liberacionista exacerbada y adapta el espíritu de combatividad que venía forjada por las epopeyas guerreras triunfadoras en las que participaron héroes panameños contra del poder colonial español; esa segregación liberadora coadyuvo a la formación de un cuerpo de patriotas panameños que si bien es cierto carecían de organicidad, poseía un espíritu estoico y combativo que indiscutiblemente fue integrado por civiles, negros, indígenas, mulatos y militares, estos últimos curtidos en las batallas liberadoras latinoamericanas, conocidos por sus heroicas estrategias, optaron por suplantar a los realistas coloniales españoles.

### I. Perspectiva genealógica de análisis histórico convencional

Este tema de comprensión histórica tiene indefectiblemente que

ubicar los hechos descritos por desentrañar desde la genealogía de la historia formal convencional, auscultándose los derroteros triunfalistas o derrotistas; precisamos en este análisis una explicación en la perspectiva histórica en que ocurrió, el seguir acallando otros factores fácticos desde las propias observaciones de las realidades acontecidas de miríadas anecdóticas ficcionales, sino abrir una concepcionalidad de miradas analizadoras que permitan desde la intención semántica en reflexión que sobre los datos en contextos, se analice y expliquen los acontecimientos sobre las observaciones en las que hubieron perspicacias de fantasías oprobiosas disfrazadas de independencia o aquellas que fueron auténticos intereses independentistas. El análisis textual con perspectiva genealógica, es visualizar que hubo de tras de esos acontecimientos históricos panameños en el primer cuarto del siglo XIX, por eso, los escritos "históricos" que aquí articulamos preferentemente al amalgamar sin ambages de las ocultaciones que el miedo sancionatorio des-arguyendo solapadamente aquellos intereses particulares o grupos de intereses económico criollitas que en ciernes patrocinadores se balanceaban -en caleidoscopio o prismación triangular- en cuanto a seguir siendo

realistas o independentistas y/o unionistas, por eso, el movimiento de 1819 tenía ese cariz de insurgencia y con las posibilidades de proclamar la independencia.

## **II. Proyecto independentista mcgregorista**

Lo interesante es analizar las acciones del proyecto independentista fue ejecutado por Gregor Mc Gregor, quien fue un enigmático general que nacido en Edimburgo el 24 de diciembre de 1876 actuó con arraigada visión militar en las luchas de Venezuela. Ingresó a la armada británica a los 16 años. Su gestión militar de ascenso fue meteórica y en agosto de 1805 fue nombrado capitán. Su actividad fue polifacética porque también se encaminó por la academia de la investigación específicamente porque realizó estudios de ciencias naturales y química en la Universidad de Edimburgo.

En sus misiones militarista, entabló amistad con lo más selecto de la oficialidad libertadora entre ellos, sostuvo conversación con Francisco Miranda en Londres y luego recibió de parte de él, el grado de general de Brigada. Además, Bolívar le asignó su traslado al norte con el objetivo de lograr la independencia de Florida y evitar que los suministros llegaran a los españoles. Logró obtener el reconocimiento y la condecoración por parte de Bolívar con la Orden de los Libertadores por sus acciones.

Mc Gregor en el proceso de su desarrollo militar en el Istmo de Panamá era el punto neurálgico que servía de defensa de la actividad mercantil, bastión y de estacionamientos de tropas realistas. Lo que implicaba que el tomar Panamá era un golpe mortal al paso de las milicias y aprovisionamiento de alimentos y armas. Por tanto, las dos primeras décadas del siglo XIX, fueron fundamentales para debilitar el régimen realista y Gregor Mc Gregor estaba consciente de que tomarse Panamá sería cortarle la yugular a la economía realista.

Tanto fue así que, con la toma de Portobelo el 10 de abril de 1819, en realidad fue un acto de proclamar la independencia. Lo cierto es que el éxito de su ataque fue parcial. Se precisa analizar el hecho de la invasión y el objetivo de establecer la base de la República Neogranadina. O bien constituía la silenciosa y temeraria acción orientada como un simulacro de aventureros que terminó en un estrepitoso fracaso y de la torpe acción de una tropa, que intentamos comprobar, buscaban la independencia o el lucro personal que envolvió a importantes figuras.

La pregunta fundamental de la época era *¿Cómo tomarse Panamá, si era el epicentro del paso y estacionamiento constante de tropas?* Y en especial, en 1812 cuando se estableció la sede del virreinato de la Audiencia virreinal, lo que produjo el auge económico y un flujo de dinero que ayudó a sufragar

los gastos y mantener contentos a los funcionarios públicos. Así lo subraya Alfredo Castellero Calvo (2016, p. 147) al manifestar que:

Tanta presencia militar, permanente o en tránsito, era excesivamente desproporcionada para la escasa población del país. Por razones estratégicas y de seguridad para los dominios españoles, pero sobre todo para la protección de los tesoros que bajaban del Alto Perú, desde fines del siglo XVI la corona había convertido el Istmo en Portobelo, Panamá la boca del Chagres, y en el interior del Darién.

La circunstancia de extrema militarización respondía a las luchas libertarias de Sudamérica, en especial, las eclosiones sociales en Venezuela, Colombia y el resto de los países. La fortaleza de los gobiernos realistas se había mermado irreversiblemente debido a los cambios que habían ocurrido en las colonias. Especialmente lo indicaban los postulados contenidos en la constitución Gaditana que contemplaba disminución de la crueldad hacia los indígenas, la marginalidad de los negros y la libertad de imprenta. Era preciso un militar con experiencia y de recio accionar para garantizar la unidad y el respaldo a la monarquía. El cargo lo ocupó Alejandro de Hore. Su designación se basó en su experiencia y en las circunstancias del momento,

ya que era probado su conocimiento de las estrategias militares, logradas en la guerra, y las consecuencias sufridas en el lapso de 1816, periodo en el que estuvo prisionero. Hombre de recio carácter, se encargó de las milicias realistas en Panamá. En meses posteriores a esta terrible aventura, lo nombraron gobernador de Panamá el 17 de julio de 1817. La historia de la independencia de 1821, aún nos sorprende por las contradicciones que afloran. Aquellos panameños especialmente vinculados a la política realista estaban protegidos, pero no existía una cohesión entre los criollos. El rápido proceso independentista precisaba los gritos de apoyo de los istmeños, pero estos rehuyeron la unidad y los comerciantes istmeños hicieron actos de repudio. No puedo encontrar otra palabra y esto debido a que la sanidad de la conciencia de hoy reside en el ser custodio de la libertad y el castigo implícito de los que no escamotearon el sufrimiento a los sectores de los arrabales en el afán de acumular sus riquezas, en muchas ocasiones a través del contrabando con la benevolencia de los realistas españoles.

En cada región se dieron postulados opuestos que retardaron el resultado final del proceso independentista. No hay duda alguna de que el istmo se mantuvo fiel a la monarquía. En ese mar de contradicciones donde mencionamos el caso de Germán Gutiérrez Peñares y José María de la Real, junta negociadora de

1812, quienes llegaron a Panamá mostrando la Constitución de Cartagena en oposición a la Constitución de Cádiz.

### **III. Unionismo por intereses económicos**

Igual perfil presenta el hecho de que Bogotá tomó la decisión irrevocable de romper con España en 1810. En nuestro suelo patrio, las respuestas de las autoridades del Istmo fueron desatinadas y las mismas contribuyeron a apagar el calor de los istmeños en el instante en que el Ayuntamiento hizo alegatos sin cortapisas que, al estudiarlos hoy, sorprenden por la vehemente negación a la esperada unión.

No he querido sustraerme al propósito de invocar una vez más el sentimiento de arraigo a la tierra que debió prevalecer en el Istmo. La unidad de un llamado a la libertad y las diferencias de los sectores comerciantes quienes disfrutaban de los beneficios de libre comercio, quienes, movidos por sus intereses económicos, reforzaron su conciencia de clase.

Ahora bien, ante estos contextos de acontecimientos que ocurrieron en el Istmo, se puede observar en las informaciones objeto de análisis como algunos factores retrospectivos permiten retrotraer al presente activo, el desplegar situaciones y otras posibilidades en cuanto a preguntar: ¿Qué relación tienen

todos los hechos anteriores con la intentona de Gregor Mc Gregor? Para definir la situación del Istmo en la década de inicios de los movimientos independentistas, la asonada de 1819 debió tener un objetivo preciso que sería necesario develar para conocer la autenticidad de su gesta y sacar algunas conclusiones ante tal acontecimiento. A la luz de los hechos que consignaremos, se nota que estuvo ausente de estrategia. Los comerciantes ingleses prestaron su apoyo a la propuesta, con esperanzadoras alternativas, entre ellos José María del Real, resultando en peripecias y acuerdos económicos, pero pasó un largo tiempo y el ímpetu de apoyo a Gregor Mc Gregor se fue diluyendo. En realidad, la pregunta prudente de una invasión a Panamá se centraba en ¿cuál sería su punto de ataque ante la presencia de la guarnición española? No había información precisa del sitio del ataque, y ante la falta de ese importante objetivo, se dislocaba la acción de establecer una acción contestataria.

El sentido de cohesión de grupo se hizo presente en las circunstancias de prosperidad, pero luego en los instantes de contracción económica hubo vacilación y en ese panorama de elegir entre el bien económico y la ruptura con España, la respuesta la presenta Castillero Calvo (2016, p. 146) de la siguiente manera:

Cabe legítimamente conjeturar que la prolongada bonanza mercantil de la década había apalancado el ímpetu revolucionario de los criollos panameños, cualesquiera que haya sido, lo que podía explicar que los arrestos abiertamente separatistas llegaron a manifestarse con relativo retraso, sobre todo si se les compara con los tempranos pronunciamientos de otras partes de América, aunque, por supuesto, lo económico sería un factor entre otros. Los textos apuntan que entre 1819 y 1821 se dieron progresos en la revolución latinoamericana en general y muy en particular, la invasión de Gregor Mc Gregor a Portobelo y las incursiones corsarias de John Illingworthy tras el bloqueo del Callao por la flotilla chilena.

Aparte del intento de Mc Gregor, la historia nos devela diversos asaltos, pero que también es vital incorporar al análisis, los intereses económicos, geoestratégicos, culturales y políticos en el contexto colonial y los enemigos europeos hacia el inicio del final del primer cuarto del siglo XIX al languidecido imperio español. Sin embargo, la debacle española fue sus incesantes hostigamientos de ataques corsarios (filibusteros, bucaneros, contrabandistas, piratas y aventureros) a la libre o al servicio de reinos europeos, es oportuno

recordar y sobre todo amplificar el análisis histórico acontecido desde el siglo XVI, las costas de Panamá fueron objetivos militares de bandas de corsarios o piratas. El caso de Francis Drake en 1596, y el de Parker quien en 1601 invadió Portobelo. El acoso a las costas continuó con Henry Morgan y Edward Vernon, este último en 1739 a Portobelo que se encontraba debilitado militarmente. A pesar de ello, los recursos de combatientes civiles se sumaron ante la llegada de los hombres aliados de Thomas Wentworth, mientras Vernon al no tener una estrategia correcta, giro el timón del barco y rápido salió en fuga perdiendo los británicos las ciudades terminales. George Anson se percató de lo disparatado del plan y sin posibilidad de llegar por el Pacífico, levó anclas con su ejército enfermo.

Otro temeraria acción la llevó a cabo Benito Chancherix en 1814 antes de la incursión de Mc Gregor. Ya el Dr. Justo Arosemena años después había vaticinado la toma del Istmo por Colombia a través del *uti possidetis* (Castillero, Ernesto. 1976, p. 40), manifestando que:

Este principio resulta insignificante comparado con el principio de soberanía de la fuerza e impera de una manera absoluta como si la providencia quisiera privar a Colombia de todo derecho para poseer el Istmo que no se fundara en la libre elección de sus pobladores, hizo fracasar

la expedición que a órdenes de Gregor Mc Gregor fue destinada a combatir en aquel territorio las fuerzas españolas.

#### **IV. Aventuras liberadoras imprudentes militares por avaricias**

Amplias experiencias que al parecer fueron obviadas, desconocidas y no tomadas en cuenta por imprudencia de Mc Gregor. En tanto el plan inicial de él, y su aliado Thomas Cochrane en las riberas del Pacífico esperaban clavar la bandera inglesa. Antes de la aventura de Mc Gregor se le encargó tomarse Florida y el 29 de junio de 1817, capturó la isla Amelia y fundó la República de Florida y la mantuvo en pie por dos meses y días contra el asedio de los corsarios

El propio hecho explica que Mc Gregor debió trasladarse al norte de lo que sería la futura potencia de Estados Unidos con el fin claro de presentar el proyecto con el optimista propósito de recoger dinero. Y los que apoyaban el proyecto lo empujaron a la toma de Florida con la certeza de que los vecinos no poseían arraigo sentimental con los realistas. Para el insurgente Mc Gregor la adquisición de la isla Amelia era importante, pero no había tomado en cuenta que en la región abundaban contrabandistas. Una buena estrella le acompañó y logró en 1817 tomar el fuerte de San Carlos donde encallaron sus barcos en una improvisada estrategia. Convertido en héroe izó la bandera de la cruz verde sobre

fondo blanco. Una República que emergía sin el calor de la población sin contenido de bases legales.

En tales condiciones los vecinos de Georgia asustados huyeron y las fallidas reglas económicas no pudieron soportar la torre de la efímera República. La inestabilidad generó la desertión de la tropa por lo que imposibilitado para mantener el mando delegó el poder a un mexicano. La improvisada República solo se mantuvo durante tres meses.

Luego del golpe fallido a la construcción de la República, intenta como nueva estrategia, tomarse Portobelo. Sin recursos, jugó a la especulación y convenció a financistas que le ofrecieron apoyo económico. Gregor Mc Gregor había participado en las campañas de Bolívar en Nueva Granada. Es muy probable que en principio su idea fuese obtener recursos mediante el asalto y pagar la deuda a sus acreedores. En esa expedición, coordinó con el almirante escocés Thomas Cochrane para que este atacara simultáneamente la ciudad de Panamá. Además, la retaguardia estaría al mando del corsario francés general Louis Michel Aury ¿Cuál era el fin último de Macgregor si lograba tomarse Portobelo y Panamá? ¿Sería la independencia del dominio español o una relación y concertación de países que le pudieran garantizar su protección como jefe supremo? En realidad, lo que deseaba era lograr la ruptura con España, y

establecer un tipo de protectorado dirigido por escoceses, y concretar el plan de hacer un rejuego político o establecer un acuerdo con Gran Bretaña, Nueva Granada, Chile y finalmente con Buenos Aires. Para el osado Mc Gregor existía el recuerdo de la antigua población de Nueva Edimburgo y él se creía descendiente de los pioneros de aquella aventura fallida y con incuestionables derechos posesorios.

Mc Gregor comunicó sus planes a Luis López Méndez quien gozaba de la alta simpatía de Bolívar, pero Mc Gregor terminó cometiendo actos ilegales. Sus torpes argumentos le distanciaron de Luis López Méndez quien le corrió la voz al Libertador de que lo que él quería era adjudicarse el proyecto en desacato a las órdenes del Bolívar. No están ausentes las versiones encontradas u opuestas que afirman que el escocés se casó con una de las primas de Bolívar. Cierto o falso, el hecho es que el escocés desenvaina su espada en Nueva Granada en la campaña al mando de Nariño. Con una hoja de servicios de tales proporciones impresionaba a sus detractores y con ello, le servía de aval en lograr acercamiento con el fin de reclutar combatientes.

## **V. Estrategias obnubiladas de conquistas sobre Portobelo**

Mc Gregor se lanza a la conquista de Portobelo el día 10 de abril de 1819. El eminente geógrafo Codazzi es

el que nos proporciona elementos del ataque, desde su puesto como lugarteniente del corsario y general Aury. De la siguiente manera explica Codazzi (Memorias de Agustín Codazzi. p. 69) el encuentro con Mc Gregor, así:

En este ínterin llegó en un barco el general Mc Gregor, el cual dijo que había traído de Londres buques mercantes con 800 soldados y oficiales ingleses y cantidad de armas y municiones, que los tenía en la isla de San Andrés, donde nosotros manteníamos una guarnición. Y al enterarse de que en Providencia estaba el general Aury, había venido expresamente para proponerle una operación sobre el istmo, cuyo objeto era apoderarse de Portobelo, marchar de allí sobre Panamá y enarbolar en aquella ciudad el estandarte de la República de Nueva Granada. Ya había reunido un pequeño congreso de emigrados a cuya cabeza estaba un cierto Torres de Cartagena. En este plan se proponía enarbolar la bandera de Buenos Aires, para que así ya dueños del istmo pudiéramos obrar de acuerdo con Lord Cochrane y con el general San Martín que por el mar del sur se acercaba a Lima capital del Perú. Fue gratísima a Aury la inesperada llegada de Mc Gregor, y acordaron hacer la operación juntos, pero Aury necesitaba por lo menos un mes para salir del puerto por el

mal estado en que se hallaban los barcos. Prometió Mc Gregor esperarlo y entre tanto, regresó a San Andrés. Llegado allí reunió un pequeño congreso que no quiso aceptar la dilación, y se decidió partir inmediatamente. En efectos sin tener mayores detalles, supimos que todas las fuerzas de este general habían hecho a la vela para Portobelo y la supuesta unidad resultó. Es indescriptible el disgusto que tuvo nuestro jefe, pues de hecho su posición empeoraba de día en día.

Las estrategias militares se fijan en función de las condiciones objetivas y subjetivas. Por lo anterior, se deduce que la estrategia careció de integración militar, y es obvio que se fijó quien conquistaba primero a Portobelo y la supuesta unidad resultó en un incongruente plan personalista.

Es indudable que tal empresa armada a la carrera trajera serios inconvenientes y dificultades. La expedición de MacGregor estaba integrada aproximadamente por 500 combatientes. Cuatro barcos de guerra y dos goletas auxiliares: "Hero", con una provisión de 18 cañones, "Petersburg" que contaba con 3 cañones; "Ónix" de 2, y el "Libertad" provisto de 18 cañones. En tales circunstancias el armamento debía acompañarse con la experiencia militar y esta era la falencia de los temerarios insurrectos.

Pero todo lo anterior no deja de tener un grave acento de contrariedad. Bajo la presión de las pasiones y la inconsistente estrategia, MacGregor se tira a tomarse Portobelo. Sin esperar los refuerzos requeridos de Aury, y la retaguardia o avanzada a la ciudad de Panamá quedaba paralizada. La asonada de Mc Gregor fue un lance de buena suerte al principio del ataque ya que la guarnición contaba solo con 90 hombres en armas. Mientras el responsable principal de la defensa Juan Van Herch soltó el mosquete y dejó a sus subalternos batiéndose a tronazos y tiros. Un acto desleal de un militar que escapa ante la embestida de un improvisado ejército.

Desde las explanadas los mosquetes de los defensores lograron algunas bajas. Los soldados españoles debilitados no tenían dirección militar estratégica. Desde las pequeñas alturas de Portobelo uno que otro tronazo de batería de cañón rompía y aumentaba la carnicería de los cuerpos de ambos bandos.

Los minutos parecían horas y las tropas de MacGregor se toman Portobelo y enarbolan su alegorías y consignas según el general MacGregor gritaba a voz en cuello: La más famosa fortaleza de Sudamérica: *«Soldados nuestra primera conquista ha sido gloriosa y ha abierto el camino a futuros y mayores triunfos. Panamá los invita a llegar hasta ella y la mar del sur pronto verá en sus costas a los conquistadores del istmo»*.



Alejandro de Hore reagrupó sus fuerzas en la ciudad de Panamá la Vieja, y marchó hacia Portobelo al igual que Isidro de Diego y José de Santa Cruz. La triada que participaba se unió el Batallón Cataluña. Unificadas las milicias pardas y blancas avanzaban al objetivo. Aclimatados a las circunstancias de la selva, Alejandro de Hore a pie forzado con 500 hombres cruzó ciénagas y evitó ser reconocido.

Mientras llegaban los refuerzos, el fuego cruzado arreciaba y los hombres de Mc Gregor se apoderaron del fuerte de San Jerónimo, a unos metros de la Aduana y entre el humo y el olor a pólvora quemada los hombres de Mc Gregor resistían precariamente. Alejandro de Hore intempestivamente salió hacia Portobelo con refuerzos. El grueso del ejército estaba integrado por milicias pardas y blancas.

En el informe rendido por Hore (Documentos Ineditos sobre la conquista y perdida de la plaza de Portobelo por el General Mac- Gregor en 1819. Sergio Díaz Ortiz, p. 1849) quien hace descripciones importantes del enfrentamiento y escribe lo siguiente:

Luego me vi a una distancia de cuatro o cinco leguas de la plaza, dividí mis tropas en dos columnas, la una al mando de 1er. Comandante del Batallón 1 de Cataluña, don Isidro de Diego con un total de trescientos

hombres, y la otra de doscientos mandada por el cuerpo de don José de Santacruz: Este marchó por mi izquierda por unas montañas terribles, y tenía la orden de romper fuego a las cuatro y media en punto de la mañana del día 30 del mes próximo pasado, sorprender a los enemigos y si podía apoderarse de la casa de gobierno a toda costa, cuya operación me facilitaría dominar la batería y baluarte de San Gerónimo para desalojar desde las ventanas con la fusilería la guarnición de dicho fuerte, que sabía constaba de más de doscientos ingleses. La otra columna mandada por el Comandante don Isidro de Diego, con que yo me reuní, se situó sobre el camino que conduce de Portobelo a Panamá, con el objeto de que los primeros tiros de la Santa Cruz marchase a paso de carga a asaltar la Batería por las troneras que miran a la mar, previniéndole a este comandante, como lo hizo, que inmediatamente que llegasen a la plaza del pueblo destacase un trozo a situarse sobre las alturas que domina el Castillo de Santiago a fin de incomodar su guarnición con la fusilería. Los horribles aguaceros, y el malísimo y el largo camino que teníamos que andar, impidió que Sta Cruz rompiera el movimiento a la hora indicada pero lo verifíco a las seis de la mañana, con el denuedo, que a los pocos minutos era

dueño de la Casa de Gobierno, degollando la guardia y a cuanto encntro adentro, incluso al infame Juan Elías López, que se titulaba Gobernador de Cartagena y Delegado de la Unón; su Secretario y dos edecanes ingleses de Mac-Gregor; este se salió tirandose por una de las ventanas que cae al muelle, y puedo asegurar V. E. que es el único que ha escapado de su expedición.

Consumada prácticamente la retoma de Portobelo, Mariano Arosemena (1959, p.p. 24.25) hace también una descripción de la batalla, al exponernos que:

El 29 de abril, sabiendo el general Hore por sus espías que en Portobelo la fuerza enemiga estaba entregada a la disipación y a los placeres, y que se carecía allí de vigilantes y disciplina, aprovechó el tiempo para el ataque. Divide sus fuerzas en dos porciones, la una a las órdenes del comandante del batallón Cataluña. D Isidro de Diego, y la otra al mando del teniente coronel del mismo cuerpo D. José de Santa Cruz. Este último rompió el fuego a las seis de la mañana apoderándose de la casa de gobierno posesión importante que dominaba la batería y el abaluarde de San Jerónimo y paso a degüello a los que encontrara allí, incluso a los doctores López y Vargas. Mc Gregor se arrojó por una ventana que caía al muelle

para tomar asilo en algunos de los buques surtos en el puerto. Como lo logró, dejó absolutamente abandonados a sus compañeros.

Persuadido Hore ante la derrota enemiga se llevaron a cabo los actos protocolares de la rendición. En carta del 2 de mayo de 1810, Hore (Archivo General de Indias. Cuba. Legajo 735) informa que:

Isidro de Diego el primer comandante les intimó a lo que contestaron que estaban pronto a capitular, siempre les concedieran los honores de guerra; pero haciéndome parte de ello y presentándose dos oficiales ingleses parlamentarios, manifesté decididamente que no pudiera considerarlo en otro rango, más que el de bandidos, no admitía otra capitulación sino rendirse a discreción, siendo el resultado de toda la operación el que la plaza ha sido restituida al poder soberano con el mayor honor de sus armas en el mismo, en el mismo estado cuando fue abandonada. Los ingleses han dejado en nuestro poder como 400 prisioneros incluso setenta heridos, que existen en el hospital de esta plaza, no habiéndose encontrado en esta canalla más de una docena de españoles americanos, pues los demás eran todos ingleses incluyendo los jefes y los oficiales.

En la situación descrita sobresalen elementos carentes de toda racionalidad. Los errores consistieron en subestimar las fuerzas de la ciudad de Panamá. Igual que entretenerse con la bebida y la fiesta en una acción militar que requería de la mayor disciplina; no fortalecer la defensa y no apostar vigilantes a una distancia de un kilómetro mínimo de Portobelo; no colocar vigías en el camino que en caso de acercarse las fuerzas de la ciudad de Panamá pudiesen repeler la embestida, para inutilizar las fuerzas de Hore en función del contraataque. Y como corolario, la falta de comunicación con las fuerzas de Aury, con el fin de debilitar el refuerzo militar realizado por de Hore.

Las fuerzas de Hore lograron penetrar fácilmente. El error fue el no apostar centinelas y ahogarse en la bebida. Ante el estallido de los mosquetes y los gritos el dirigente de la expedición, MacGregor, optó por tomar un colchón y tirarse por la ventana al mar y salvar su vida. A pesar de la huida de MacGregor, sus hombres continuaron combatiendo y la cifra osciló entre 90 muertos y 60 heridos.

Sin miramientos y en excesivo desborde de represalia los representantes ejecutivos Elías López de Table y Joaquín Vargas recibieron la peor parte, fueron hechos prisioneros y degollados.

El fallo definitivo de Hore hacia la tropa enemiga que solicitaba fuesen tratados con los acostumbrados miramientos y honores de guerra, les fue negada y en consecuencia considerados como bandidos. En esta derrota parte de los prisioneros fueron llevados al Darién. En párrafos anteriores mencionamos a otro de los cabecillas Cochrane quien en improvisada decisión ordenó al capitán John Ilingworth cumplir la misión suicida de rescatar los prisioneros. Llega a Taboga con el fin de enfilarse sus barcos a la temeraria toma de la ciudad. Consumados los hechos de la derrota de Macgregor, John Ilingworth, Codazzi y Aury, los sueños de fundar la República Neogranadina tomándose las ciudades terminales quedaron en una quimera y un amargo sabor.

## **VI. Una salida reflexiva auscultadora sobre el bicentenario**

En la visión de determinar la importancia del bicentenario de 1821, en este encuentro con el pretérito concluimos que aún falta conocer realmente y en detalle la historia en estos 200 años. La verdad es que la historia ha sido el sitio para repetir nombres y ensalzar la gloria de quienes se negaron a apoyar las luchas revolucionarias y solo luego de que los realistas deciden cortar el flujo de bienes, se aprestan con maquilladas consignas patrióticas a impulsar la independencia.

Es en ese instante cuando los istmeños aficionados a las ganancias del contrabando sirviendo de pivote de apoyo para su supervivencia de clase respondieron. El significativo hecho de esta coyuntura que por sus procedimientos era ilegal fue santificada en el negocio de *contrabando*. Este hecho nos lo señala Mariano Arosemena, *Apuntamientos Históricos*, p. 47, al describir que *“el tráfico con la isla de Jamaica prosiguió y asumió grandes proporciones. El Gobernador, Comandante General, lo permitía más abiertamente que antes derivando el tesoro del Rei”*.

Cabe preguntarnos *¿Cuál fue el rol del latifundio en respaldo a los gritos de independencia de 1821 de los santeños?* La respuesta la encontramos en el general José de Fábrega nacido en Veraguas el 17 de octubre de 1774, fiel representante del realismo y la monarquía. Su clase permaneció en la frialdad y la pobreza temporal por la lucha con la burguesía comercial citadina, sobreviviendo en rancio latifundio. Fueron vencidos en el sentido de promover la independencia por los alzados en armas en Los Santos y por una minoría de masones comerciantes.

En esta perspectiva es que podemos entender la actitud de José de Fábrega de mandar representantes para abortar la revolución del 10 de

noviembre de 1821. Sin espasmo y sin vergüenza lanzó el terror ante los santeños para apaciguar el ímpetu revolucionario. La realidad es que el cuerpo social al cual Fábrega pertenecía carecía de cohesión y de estructura de conciencia de grupo. Esto es obvio al revisar el acta de Santiago que fue la última firmada el primero de diciembre de 1821 por presión de los pueblos de Nata y de los alrededores. *Cfr. Supra. I. Perspectiva genealogía de análisis histórico convencional, con el juego realista entre los intereses económicos y políticos siendo criollistas súbditos al absolutista español o la independencia y luego al unionismo por intereses económicos.*

La rápida experiencia adquirida hizo tomar posiciones revolucionarias luego del festín del reparto de las ganancias de la zona de tránsito. Mariano Arosemena (1959) quiere ser un poco honesto, y confiesa que el 27 de junio intenta explicar en la forma en que fue decapitado el decreto de libre comercio. Y de esta forma se desliza ante las contradicciones económicas, aprovecha la debilidad de unidad de los veragüenses ante el frente montado por los santeños y termina arrebatándole a los dueños del latifundio veragüense la dirección política incluyendo a los santeños tildando el movimiento según sus propias palabras, que hoy asustarían a cualquier santeño, o que causaría náuseas a cualquier panameño,

en especial en la celebración del bicentenario. En este sentido, Mariano Arosemena (1959, p. 122) escribió lo siguiente:

En la Villa de Los Santos aparece un movimiento revolucionario, aunque de una manera irregular i deficiente, pues sus habitantes no declararon el gobierno que se daban, ni cosa alguna sobre los negocios de las transformaciones política: *novicios, se contentaron con llamarse independientes*".

Es el golpe que pega la naciente burguesía de la zona de tránsito al latifundio y termina aniquilando a los santeños de la dirección política. Pero tiene aún una dura tarea la de convencer a la tropa militar cuyo jefe supremo era José de Fábrega director indiscutible del latifundio veragüense.

En esa coyuntura Ernesto Castillero (Libertador del Istmo General José de Fábrega) no entiende la dinámica social y su visión sigue siendo romántica y así afirma lo siguiente: "que la medida de poner a Fábrega al frente del gobierno del istmo alegró, naturalmente a los patriotas, pues si bien el nuevo mandatario no había dado muestras de que otorgaría su apoyo" (p. 26). La cita es parcializada y en la misma están ausentes las diferencias de intereses económicos. Prueba de sus años de

servicios al realismo y la monarquía española, luego movido por "buenas intenciones" se unió a la revolución que ya había triunfado. Aislado el frente santeño, cumplido con ellos el plan de Arosemena era debilitarlo hasta negociar con Fábrega. Y claro las armas, elemento indispensable para sostener la independencia, se transo con Fábrega en cuanto que este garantizara la estabilidad.

En la ciudad de Panamá se mueven las pasiones e intereses aprovechando con entusiasmo la compra de la tropa, y los realistas, como José de Fábrega, saltan a la revolución. Así concluimos este artículo de como Panamá estuvo al vaivén del péndulo de los poderes extranjeros y la forma en que los sectores de clase de la burguesía comercial hicieron de su afición una lucha de clase en función de que, si el recambio político era un acto de patriotismo, era válido siempre y cuando ellos continuaran usufructuando la economía y esta vez bajo las banderas de la libertad muy bien construida a la medida de sus intereses.

## Estado, nación e identidad en América Latina

*Olmedo Beluche*

*Catedrático de la Universidad de Panamá.*



### Primera aclaración conceptual metodológica

Para comprender el esquivo concepto de “nación”, y su derivado “el estado nacional”, es bueno guiarse por el consejo de Leopoldo Mármora quien, citando a los clásicos alemanes Fichte y Humboldt, distingue entre “nación-estado” y “nación-cultura” [i]. Entendiendo por “nación-estado” la tradicional definición de: un territorio, con una población y un gobierno soberano; y por “nación- cultura”, una población que se autoidentifica por sus costumbres, tradiciones e historia, identidades que se expresan mediante una lengua propia, que puede o no tener gobierno propio, y puede o no tener un territorio propio.

La “nación-estado” representa la estructura social y económica edificada por la clase capitalista moderna cuyo andamiaje es un

mercado interno, espacio para su acumulación de capital y explotación de la fuerza de trabajo. La “nación-cultura” constituye una superestructura ideológica, que a veces se corresponde con la estructura socio-económica descrita (nación-estado) pero muchas veces no se corresponde (por razones históricas) a la estructura de la que hace parte. La “nación-cultura” consiste en lo que cierta antropología llama “etnos” o “etnia”, y que la antropología postmoderna denomina “identidad nacional” en el sentido de “comunidad imaginada” [ii].

Ejemplo del primer caso es cualquier país miembro de las Naciones Unidas en este momento, por ejemplo, Argentina. Ejemplo del segundo caso, las naciones originarias de América, en Panamá: dules, ngäbes, buglés, emberás, etc. Otro ejemplo del segundo caso, el pueblo gitano.

Los estados-nacionales de Hispanoamérica nacimos no sólo de un estado nacional común, el imperio español, sino de una nacionalidad o nación-cultura común, la hispana. De allí la utopía centenaria de la unidad hispanoamericana y la posibilidad de una confederación que nos una

bajo un mismo estado-nación, como soñó Bolívar. Hispanoamérica es una nación fragmentada[iiii]. Caso opuesto son nuestros pueblos originarios (o indígenas), los cuales siendo naciones diferentes (cada uno con su lengua, historia y tradición) han sido enlatados bajo un concepto despectivo común, nacido de la opresión, los prejuicios, la explotación económica y el racismo, el concepto de “indios”.

Podríamos decir que hoy los estados hispanoamericanos (por extensión latinoamericanos), en su mayoría (no todos), son “estados-nación”, cuya identidad central es hispana (la de la clase dominante y de la mayoría de la población “mestiza”, genética y culturalmente) pero que contienen dentro de sí otras identidades nacionales o naciones (etnias, dirían los antropólogos).

Dicho lo anterior podemos establecer la tesis central de este ensayo: en Hispanoamérica, surgen primero (en la tercera década del siglo XIX) los estados nacionales producto de la crisis política y social del imperio español, pero las naciones-cultura (identidades) no aparecen sino posteriormente (hacia mediados del siglo XIX) [iv]. Es decir, la independencia no se produjo por un proyecto preconcebido de construir un estado en torno a una identidad nacional (México o Venezuela, p.e.), sino para garantizar los intereses de

una variedad de sectores o clases sociales (criollos, castas) frente a la voracidad y represión de un estado decadente (el español).

Con exclusión de las comunidades o naciones originarias, y tal vez de algunos segmentos de la población de origen africano que aún no estuvieran culturalmente asimilados, la mayoría de la población encabezada por la clase dominante (los criollos) de Hispanoamérica se autoidentificaba a sí misma como “españoles de América”, algunos hasta 1811, y otros aún lo hacían hasta 1821-1825.

Consumada la independencia en ese último lustro, sobrevino un largo período de guerras civiles internas entre diversos sectores sociales y regionales cada uno con su proyecto de estructuración de “estado nacional”. Estas guerras entre federalistas y centralistas, o liberales y conservadores, van a durar aproximadamente hasta 1850 cuando, a partir de la relación con el mercado mundial, se va a dar forma definitiva a los estado-nacionales. Es entonces cuando empieza el proceso de elaboración cultural de la identidad nacional, una vez aclarada la estructura definitiva del estado.

Nuestras historias oficiales no distinguen esos dos momentos diferenciados. Y no lo hacen por error, sino como una manipulación ideológica de la historia (y de las

identidades) por parte de las clases que dominan nuestros estados nacionales.

Distinguir entre nación-estado y nación-cultura, es importante en cuanto permite, por ejemplo, evitar el error de no reconocer el carácter de naciones a los pueblos que carecen de estado (o gobierno o soberanía propias) porque están sometidos como “minoría” bajo el estado de otra etnia o nación- cultura. Caso patente es el del estado español en este momento, cuya clase dominante (centralmente castellana) se niega a reconocer el carácter de “nación” a catalanes y vascos, para no ceder “derechos” y “competencias”.

Casi todos los grandes conflictos mundiales de hoy nacen de esa realidad contradictoria, es decir, de la opresión nacional. Como observara Lenin hace cien años: en el mundo dominado por el capitalismo en su etapa imperialista, existen dos tipos de naciones, las opresoras y las oprimidas[v]. En la complejidad política y social actual se superponen contradicciones de clases y contradicciones nacionales y, entre éstas últimas, las luchas por la soberanía del estado-nación, tanto como luchas por la sobrevivencia y reconocimiento de las naciones cultura (identidades).

## **Un segundo problema metodológico: la historia del concepto**

Hasta inicios del siglo XIX no existía la distinción que acabamos de hacer entre dos acepciones del concepto “nación”. Hasta ese momento, nación era sinónimo de “estado” (o sea, población, territorio y gobierno soberano). Tal vez el factor central del concepto era el de autoridad o gobierno que rige un territorio. No había la comprensión consciente de que los pueblos con tradiciones culturales comunes tuvieran algún tipo de “derecho”, menos al autogobierno o a la autonomía. Por ende, el concepto “nación-cultura” no existía[vi].

El concepto moderno de “nación”, que nace con el capitalismo (dirigido por la burguesía, nueva clase hegemónica), es un proceso mediante el cual se estructura una unidad geográfico-política con una función económica: la construcción de un mercado interno (de explotación de fuerza de trabajo y de consumo de mercancías) y una participación en el mercado mundial. El factor cultural de la nación (identidad nacional) emerge aquí como parte del proceso de legitimación político-ideológica del Estado moderno, dirigido por la burguesía.

El movimiento cultural que se conoce como “romanticismo”,



expresó ese proceso reivindicando un pasado imaginario e idealizado. El romanticismo fue especialmente fuerte en la cultura germánica, la cual, a esa fecha, carecía de un estado-nacional unificado que la expresara, pero cuya legitimidad los románticos fundamentaban en ese pasado que se hundía en el tiempo.

Esta idealización del pasado fue incorporada por la burguesía como parte de la legitimación ideológica de su dominación. Para que los explotados se sintieran "identificados" con el estado burgués que les explotaba era imprescindible la construcción de esa "comunidad imaginada" que parecía proceder naturalmente del pasado. La educación pública masiva y los medios de comunicación modernos ayudaron activamente al triunfo de esa ideología o "identidad nacional".

Así se extiende el uso del concepto de nación-cultura por todo el mundo apoyado en una necesidad lógica del sistema capitalista, el cual había destruido las viejas referencias de identidad o de pertenencia características del feudalismo: los localismos, los gremios o estratos específicos (sistema de castas), en las que se defendían fueros o derechos colectivos y se actuaba en común (o en comunidad). Ese tipo de comunidad encontraba legitimidad en el estado a través de las "constituciones" o pactos

medievales que le garantizaban que sus fueros serían respetados por la nobleza a través de la convocatoria de sus representantes en momentos de crisis (las Cortes).

La sociedad capitalista destruye los gremios y a la comunidad medieval y crea al individuo, al "ciudadano", al "individuo" como sujeto idealizado de una clase social (la burguesía), sujeto del nuevo derecho burgués (derecho civil). La filosofía liberal (individualista en esencia) ayudó a darle sustento ideológico a este hecho, incluso en el marco de las ciencias sociales como es el caso de la economía clásica. Pero faltaba un pegamento social, que facilitara la cohesión social y la legitimidad política: de allí surge la "nación" como un instrumento ideológico de dominación, como una nueva forma de "identidad".

Con la fabricación de la identidad nacional, se pretende que los ciudadanos se sientan identificados como miembros de una sociedad, dirigida por los capitalistas, de la que supuestamente comparten los mismos ideales, creados mítica o ideológicamente, por los "padres fundadores" del estado.

A partir del siglo XIX las clases dominantes, sus gobiernos (estados – nacionales), empezaron a utilizar de manera sistemática la ideología de la "identidad nacional", y como política sistemática el nacionalismo,

para garantizar la cohesión bajo su liderazgo y control. Para construir el nuevo concepto de la nación se utilizó a las ciencias sociales, en particular a la historia, en su acepción positivista (es decir, de apariencias científicas) para justificar el actual estado nación en un pasado que generalmente no tenía nada que ver, pero se lo ha reconstruido como destino manifiesto (teleología).

Así, por ejemplo, desde el siglo XIX, el estado-nación mexicano ha pretendido legitimarse reivindicando para sí las civilizaciones y culturas prehispánicas, como la azteca. Pero esta referencia a las culturas originarias constituye una instrumentación ideológica que se comprueba en cuanto (salvo excepciones temporales) ese estado en realidad niega a las culturas originarias, se construyó sobre la destrucción de esas culturas, se sostiene sobre el racismo, la opresión y la explotación de ellas, y culturalmente es hispano y no azteca. Se usa el pasado ideológicamente como un instrumento político útil al presente.

La crisis del imperio español, independencias y estados nacionales hispanoamericanos suele ocurrir en la historia tradicional que se presenta a los próceres de la independencia hispanoamericana como individuos que actuaron siguiendo un plan preconcebido para fundar nuestras

“naciones”, en el sentido de naciones cultura. En esa perspectiva los líderes de la independencia habrían actuado por amor al terruño (como “patriotas”) y movidos contra la explotación que los españoles hacían de nuestras “naciones”. Ellos habrían decidido que fuéramos “libres” para no ser oprimidos por una nación “extraña”.

Esa versión histórica omite que en 1808-1810, durante la invasión napoleónica a la península Ibérica, se llamó “guerra de Independencia” a la lucha por expulsar a los franceses del territorio español. Que en esa lucha se unieron “los españoles de América” y “los españoles de España” (que eran las identidades de ese momento). Para ambos lados del Atlántico hispano, el opresor era Napoleón y el gobernante legítimo era Fernando VII. La “identidad” era común. La diferencia dependía de la región en la que se viviera y la clase social a la que se perteneciera, lo cual definía derechos y fueros distintos.

La crisis del imperio español no inicia como una lucha contra el ocupante extranjero, a la manera como los habitantes de la India lucharon contra la ocupación inglesa en la primera mitad del siglo

XX. La crisis se inicia en lo económico como en lo social y lo político cuando la dinastía borbónica, desde mediados del siglo XVIII intenta financiar la modernización de estado

y las guerras internacionales con aumentos de impuestos en el marco de un declive económico profundo y una competencia feroz de las más baratas mercaderías inglesas.

A lo largo de ese proceso se va produciendo una crisis estructural, un debilitamiento de las bases económicas y sociales que sostienen al estado español. Pero al inicio, esa crisis no es una crisis de "identidad" ("queremos dejar de ser hispanos para ser colombianos", p.e.), sino es social, porque expresa un conflicto entre clases sociales.

Las primeras manifestaciones van, desde la expulsión de los jesuitas y la destrucción de las misiones en Paraguay, hasta la sublevación de Túpac Amaru en Perú y la de Los Comuneros en Nueva Granada contra los impuestos (1780 – 1781). Esas revoluciones plantean demandas sociales, pero no la independencia. Aunque algún pensador pudo proponer la idea de la independencia prematuramente, ésta no tenía sustento social a inicios del siglo XIX[vii].

En Nueva España (México), los impuestos cobrados a la Iglesia para financiar la guerra contra los ingleses (1804), que ésta transfirió a los terratenientes y éstos a los indígenas, sentaron las bases para que el movimiento iniciado por el cura Hidalgo y después con Morelos,

fuera más una rebelión social de los explotados que un movimiento por la independencia mexicana entendida como identidad "nacional". No es casual que, en México, como en Perú-Bolivia, donde la élite criolla (la clase dominante) temía más a la masa de la población indígena (mestiza un porcentaje y otro gran porcentaje indígena), el movimiento por la "independencia" de España se retardara más hasta 1821- 1825.

Lo fundamental es que las Juntas constituidas a lo largo del año 1810 en Hispanoamérica, no proclamaron en ningún lado la independencia del estado español. Por el contrario, todas juraron lealtad a Fernando VII como legítimo gobernante, aunque estaba preso por Napoleón en Bayona.

Las regiones donde hubo movimientos independentistas, como Venezuela y Nueva Granada, éstos empezaron en 1811, frente a la resistencia de los monárquicos a compartir el poder con los criollos. Pero estos movimientos, incluido el dirigido por Bolívar, fueron derrotados hacia 1814. No es hasta la década del 20, dada la negativa de la monarquía a conceder derechos democráticos, y la victoria de una nueva revolución liberal en España, que se retoma el camino de la independencia y se concreta. Pero, como ya se ha dicho, en muchos casos pudo más el temor a los

liberales españoles que el deseo de autonomía.



La independencia fue más un conflicto de clases que de "identidades" nacionales

El punto central es la confrontación de clases, la lucha de clases. Los criollos americanos igual que la nobleza española temían que la revolución liberal les arrebatara sus privilegios sociales, por eso se unieron contra la ocupación francesa, pues temían a la influencia de su revolución (igualdad, fraternidad y libertad) [viii].

En el caso de México, el levantamiento de Hidalgo (1810) perdió apoyo de los criollos cuando vieron que detrás del movimiento se sumaba la masa de los explotados (principalmente indígenas). Por eso fue fusilado. Igual destino sufrió el movimiento encabezado por Morelos. En ese país, la élite criolla no se decidió verdaderamente a tomar el camino de la independencia hasta

que, en 1821, se produjo la revolución liberal del general Riego, en España, la cual obligó a la monarquía a aceptar la Constitución de 1812 renunciando al absolutismo.

La independencia mexicana, cuando finalmente se concreta, es una movida política reaccionaria de los criollos frente al liberalismo que se pretendía imponer desde Madrid. En el Plan de Iguala, el realista criollo Iturbide, propone la creación de un estado independiente monárquico, encabezado por Fernando VII o un miembro de la familia real designado por éste. Al final sería él mismo proclamado emperador. Luego los acontecimientos se hicieron complejos y, al tiempo que fracasaba la revolución liberal española, acá los criollos se vieron forzados a sostener la independencia, pero con las menores concesiones a las clases subalternas.

En otras regiones la lógica fue similar. En Nueva Granada (Colombia), Venezuela, Buenos Aires, el proceso de disgregación empieza en enero de 1810. Cuando en España se disuelve la Junta Central al verse obligada a huir de Sevilla por el avance de las tropas francesas y refugiarse en Cádiz. La disolución de la Junta da paso a un gobierno denominado Consejo de Regencia, y éste emite un decreto por el que invita a los municipios y ciudades de Hispanoamérica a elegir Juntas de Gobierno locales en las

que participaran tanto los burócratas agentes de la Corona (gachupines) como los criollos locales.

La pelea se entabla en dos planos: por un lado, los burócratas (virreyes, militares, políticos y eclesiales) monárquicos no querían compartir el poder con los criollos (incluso trataron de esconder el decreto) y estas élites criollas debieron presionar y sublevarse para imponer las juntas de gobierno compartidas. Por otro lado, los criollos (tal vez por temor a tanto liberalismo del Consejo de Regencia) interpretaron que se había producido un golpe de estado inconsulto con la disolución de la Junta Central a la que se les había invitado a participar con la elección de las Cortes. Aunque las Cortes de Cádiz se transformaron en asamblea constituyente, la proporción de la representación de los españoles americanos siempre fue insatisfactoria.

La lucha por la independencia absoluta fue configurándose a lo largo de 1811, principalmente en la Nueva Granada y Venezuela, como producto de la resistencia de las autoridades coloniales a compartir el poder político con los criollos. De esa guerra civil fue madurando la lógica de la ruptura política definitiva. Cuyos proponentes en todos lados provenían, no de la élite criolla, sino del sector social más pequeñoburgués, liberal e

ilustrado de la sociedad colonial, muchos profesionales (abogados), intelectuales y militares de rango medio, de los cuales Miranda, Bolívar y Nariño fueron sus mejores representantes. Incluso Simón Bolívar, aunque su familia pertenecía a la élite criolla (mantuanos) su formación ilustrada en Europa y su pertenencia al partido político de Miranda en 1810-1811, la Sociedad Patriótica, le adscriben más a este sector que al criollismo tradicional.

La historia tiene sus ironías: estas primeras independencias fracasaron, y fueron vencidas por los realistas (absolutistas) apelando a las masas más explotadas. En Venezuela, el monárquico Tomás Boves dirigió un ejército de llaneros, peones, esclavos, negros y mulatos contra los ejércitos de Bolívar y demás próceres, derrotándolos por completo[ix]. En Colombia, Nariño fue apresado por los indígenas dirigidos por un general monárquico, siendo enviado a Cádiz como prisionero. Miranda sufrió un destino similar. En Nueva España Hidalgo y Morelos fueron ajusticiados. Hacia 1814, la primera ola revolucionaria e independentista estaba derrotada.

El exilio haitiano de Bolívar le sirvió para comprender que tenía que levantar un programa que contuviera alguna reivindicación para la masa de esclavos explotados de Venezuela. Sin duda, contribuyó

mucho a sus siguientes victorias el decreto que declaraba hombres libres a los esclavos que se unieran al ejército libertador. Tal vez habría que ponderar también la influencia de la revolución del general Riego en España, en 1821, en los triunfos definitivos de Bolívar. ¿Por qué fue más difícil el proceso en Perú y Bolivia? ¿Por la indiferencia de su población indígena a la llamada independencia que parecía no implicarle ningún beneficio? ¿Por el temor de la élite criolla a verse rebasada por esa masa popular?

### **El proceso de conformación de los estados nacionales fue largo y complejo**

Proclamadas las independencias, se planteó el problema de la conformación del estado-nación y sus contornos. Aunque poco a poco se fueron dibujando sobre el viejo mapa político-administrativo del imperio español, esto no estuvo claro desde el primer momento. En realidad, cada oligarquía local trató de sacar provecho para sus intereses de clase y organizar el estado a su imagen y semejanza. Pero poco a poco, pese al decaimiento económico y la casi paralización del comercio acaecida en la primera mitad del siglo XIX, se estructuraron los estados en función de algún vínculo con el mercado externo.



Pero al principio, fue el caos. Las guerras civiles entre federalistas y centralistas fue la norma. Las fronteras se movieron muchas veces. En 1821, México integra a la Capitanía de Guatemala, que incluye a los actuales cinco estados Centroamericanos. Ya se sabe que esa unión no duró mucho, creándose primero un estado centroamericano común, para luego desgajarse en “repúblicas bananeras”. En 1824, durante la redacción de la Constitución Política, Oaxaca, Jalisco, Zacatecas y Yucatán amenazaron con separarse si se imponía un régimen centralista. Yucatán se declaró estado independiente en 1839 y 1845, para no mencionar la conocida historia de Texas y California.

El caso más patente y conocido es el de la Gran Colombia, creada por Bolívar sobre las bases de lo que fuera el virreinato de la Nueva Granada y sus capitanías, Venezuela y Ecuador. Sin embargo, en la Constitución Política elaborada por Bolívar en 1825-26, se planteó la posibilidad

de constituir un estado nación con rasgos federales, pero con un presidente vitalicio que incluyera también a Perú y Bolivia. Esta propuesta generó el rechazo de la oligarquía bogotana, en especial del vicepresidente de la Gran Colombia, Santander, el cual inició las diversas conspiraciones que llevaron al fracaso a esta propuesta y al estado-nación original, con las escisiones de Venezuela y Ecuador hacia 1830 - 1831[x].

Ecuador tuvo que disputar la anexión de Guayaquil con Perú. Bolivia finalmente conformó un estado independiente de Lima. La intendencia de Chile no tuvo problemas en seguir su propio camino. Pero la Argentina no existió hasta la mitad del siglo XIX, porque prevaleció por décadas la disputa entre el puerto de Buenos Aires y las provincias del litoral (las Provincias Unidas), a ver cuál sería el eje de estructuración del nuevo estado-nación. Incluso el concepto "argentino" no existía al inicio de la independencia y luego se aplicaba sólo a los porteños.

En un sentido histórico los acontecimientos se sucedieron en el siguiente orden: crisis del estado o imperio español, guerras civiles por demandas sociales y políticas, incapacidad del estado español para resolver esas demandas, lucha por la independencia política, creación

de nuevos estados-nación (en la acepción antigua), guerras civiles internas, conformación final de los nuevos estados-nación bajo sectores de clase vinculados al mercado externo y, entonces, hacia mitad del siglo XIX, invención de las "naciones" (nación-cultura) como signo ideológico de identidad sobre la base de una "historia" míticamente construida.



### El caso de Panamá en Colombia

El caso panameño es paradigmático respecto a todo lo dicho. La historia oficial ha construido un mito de supuesta identidad "ístmica" que procede desde la propia Conquista, con Vasco Núñez de Balboa. Para este mito la "vocación" de los habitantes del Istmo de Panamá ha sido la de servir al comercio mundial, por lo cual desde siempre luchó para construir un estado-nación con base a esa identidad, hasta culminar en el lema del escudo nacional: Pro Mundi Beneficio.

Como puede apreciarse ese mito, presentado como Historia, es la fotografía de los intereses de la clase de los comerciantes del país. Es una ideología conveniente a los comerciantes istmeños con la que se identifiquen las clases sociales que le están subordinadas[xi].

Si bien en el marco del sistema colonial español el Istmo de Panamá recibió como función económica el servir al trasiego de gentes y mercancías, servida por un grupo de comerciantes y funcionarios que lo controlaban, la historia prueba que existió una permanente dificultad para delimitar las fronteras políticas dentro del propio país. Hasta la independencia, grandes zonas quedaron fuera del control español gracias a las resistencias de los pueblos originarios[xii].

Por otro lado, la movilidad geográfica de los habitantes, sobre todo los funcionarios y los ricos, que emigraban a otras zonas más prósperas del imperio, era la norma hasta inicios del XIX. Recién en el siglo XVIII, con la crisis de la zona de tránsito y el final de las Ferias de Portobelo, fue asentándose una población permanente y autóctona sin pretensiones de emigrar que fue poblando el "interior". [xiii]

Durante el período colonial y gran parte del siglo XIX, el Istmo se dividía en dos provincias que marcaban las

identidades diferenciadas: Veraguas y Panamá (la cual sólo se refería a la ciudad y la zona de tránsito). El nombre de Panamá extendido a toda la geografía del istmo y sus habitantes es más bien reciente.

Panamá fue de las últimas regiones en sumarse al proceso independentista por múltiples razones: bastión del ejército realista, oportunismo de los comerciantes locales, debilidad económica y demográfica, ausencia de clases plebeyas (artesanos) que en otros lados radicalizaron el proceso de independencia. Los criollos locales, lo más radical que hicieron, fue apoyar con entusiasmo las reformas liberales del general Riego (1820-21). Sólo se sumaron a la independencia cuando estaba consumada y Bolívar preparaba una armada en Cartagena para tomar el Istmo.

En otros trabajos ya hemos señalado cómo la historia panameña del siglo XIX ha sido falsificada para presentar los diversos momentos de crisis del estado-nación colombiano y sus guerras civiles, como supuestos intentos independentistas de Panamá. En realidad, las proclamas (mal llamadas "Actas Independentistas" por nuestra historia) fueron pronunciamientos políticos en el marco de las guerras civiles: bolivaristas vs santanderistas, centralistas vs federalistas, liberales vs conservadores.



El hecho es que, pese a todas los intentos de la historia oficial por presentar a los federalistas como independentistas, pese a que evidentemente la clase comercial local siempre peleó por sus intereses frente al centralismo bogotano, nunca se animó a separarse; y pese a que Colombia siempre fue un “estado fallido” (con dificultades para integrarse); hasta 1902-1903, la identidad que caracterizaba a los istmeños, incluida las clases dominantes (comerciantes) era la colombiana (lo cual puede ser probado documentalmente)[xiv].

La reconstrucción de nuestra historia, para usarla en la construcción de la identidad nacional panameña para que parezca un determinismo, en el sentido de que los habitantes del Istmo estaban destinados a construir un estado-nación propio con vocación comercial, es una hechura del siglo XX, después de impuesto por el estado tutelado por Estados Unidos. La intelectualidad liberal dedujo que se necesitaba crear el sentido de “identidad” en una “nación” en el sentido del romanticismo. Historiadores, filósofos y literatos fueron tejiendo esa leyenda disfrazada como historia[xv].

Esa identidad panameña tuvo un lado positivo y progresivo. Inspiró a las generaciones siguientes a luchar contra el sistema colonial

norteamericano impuesto en la Zona del Canal desde la separación de Colombia en 1903. La lucha por la “soberanía” sobre el canal por parte del estado-nación panameño, fue inspirada en gran medida en ese mito. La realidad contradictoria es que el sentido de “identidad nacional” panameña, tiene un doble filo: instrumento ideológico de dominación de la clase comercial para justificar su control sobre el estado-nación y, a la vez, inspiración para la lucha por la soberanía contra el colonialismo y la dependencia impuesta por el imperialismo yanqui.

La historia tiene sus ironías.



### Conclusiones:

En un sentido histórico los acontecimientos se sucedieron en el siguiente orden: crisis del estado o imperio español, guerras civiles por demandas sociales y políticas, incapacidad del estado español para resolver esas demandas, lucha por la independencia política, creación de nuevos estados- nación (en la

acepción antigua), guerras civiles internas, conformación final de los nuevos estados- nación bajo sectores de clase vinculados al mercado externo y, entonces, hacia mitad del siglo XIX, invención de las “naciones” (nación-cultura) como signo ideológico de identidad sobre la base de una “historia” míticamente construida.

## Bibliografía

- Annino, Antonio y Guerra, Francois-Xavier (coordinadores). **Inventando la nación. Iberoamérica. Siglo XIX.** Fondo de Cultura Económica. México, 2003.
- Beluche, Olmedo. **Estado, nación y clases sociales en Panamá.** La constitución del estado nacional a través de las contradicciones sociales históricas. Editorial Portobelo. Pequeño Formato, No. 115. Panamá, abril de 1999.
- Beluche, Olmedo. **Independencia hispanoamericana y lucha de clases.** Segunda Edición corregida y aumentada. Editorial Portobelo. Biblioteca de Autores Panameños, No. 164. Panamá, 2012.
- Beluche, Olmedo **La verdadera historia de la separación de 1903.** Reflexiones en torno al Centenario. Imprenta ARTICSA. Panamá, 2004.
- Castillero Calvo, Alfredo. **Conquista, evangelización y resistencia. ¿Triunfo o fracaso de la política indigenista?**
- Colección Ricardo Miró, Premio Ensayo, 1994. Ed. Mariano Arosemena, INAC. Panamá, 1995.
- Charamonte, José Carlos. “En torno a los orígenes de la nación argentina”. En: **Para una historia de América II. Los nudos (1).** Carmagani, M, Hernández, a. y Romano, R. (coordinadores). Fondo de Cultura Económica. Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas. México, 1999.
- Gómez, Laureano. **El final de la grandeza.** Editorial Hojas e Ideas. Santa Fe de Bogotá, 1993.
- Jaén Suárez, Omar. “La formación de estructuras económicas y sociales en el Istmo de Panamá: el siglo XVIII colonial (1740 -1850)”. En: **Población, economía y sociedad en Panamá.**
- Contribuciones a la crítica de la histopriografía panameña.** Compilador: Torres Ábrego, José Eulogio. EUPAN. Panamá, 2000.
- Lenin, Vladimir Ilich. “Sobre el derecho de las naciones a su autodeterminación”. En: **Obras Escogidas.** Tomo I. Editorial Progreso. Moscú.

Liévano Aguirre, Indalecio. **Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia.** Círculo de Lectores, S.A. Bogotá, 2002.

Mármora, Leopoldo. El concepto **socialista de nación.** Cuadernos Pasado y Presente 96. Bogotá. Enero-marzo de 1977.

Porras, Ana Elena. **Cultura de la interoceanidad: Narrativas de identidad nacional (1990-2002).** 2da. Edición. Panamá: Instituto de Estudios Nacionales (Universidad de Panamá). Panamá, 2009.

Pulido Ritter, Luis. **Filosofía de la nación romántica (Seis ensayos críticos sobre el pensamiento intelectual y filosófico en Panamá, 1930-1960).** Colección Ricardo Miró, INAC. Panamá, 2007.

Ramos, Jorge Abelardo. **Historia de la nación latinoamericana.** FICA. Cali, Colombia, 1986. Uslar Pietri, Juan. **Historia de la rebelión popular de 1814.** EDIME. Caracas – Madrid, 1962.

## NOTAS

[i] Mármora, Leopoldo. **El concepto socialista de nación.** Cuadernos Pasado y Presente 96. Bogotá. Enero-marzo de 1977. Págs. 9-27.

[ii] Porras, Ana Elena. **Cultura de la interoceanidad: Narrativas de identidad nacional (1990-2002)**

. 2da. Edición. Panamá: Instituto de Estudios Nacionales (Universidad de Panamá). Panamá, 2009. Pág. 25.

[iii] Ramos, Jorge Abelardo. **Historia de la nación latinoamericana.** FICA. Cali, Colombia, 1986.

[iv] Annino, Antonio y Guerra, Francois-Xavier (coordinadores). **Inventando la nación. Iberoamérica. Siglo XIX.** Fondo de Cultura Económica. México, 2003.

[v] Lenin, Vladimir Ilich. “Sobre el derecho de las naciones a su autodeterminación”. En: **Obras Escogidas.** Tomo I. Editorial Progreso. Moscú. Págs. 615-669.

[vi] Charamonte, José Carlos. “En torno a los orígenes de la nación argentina”. En: **Para una historia de América II. Los nudos (1).** Carmagani, M, Hernández, a. y Romano, R. (coordinadores). Fondo de Cultura Económica. Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas. México, 1999. Págs. 286 – 317.

[vii] Beluche, Olmedo. **Independencia hispanoamericana y lucha de clases.** Segunda Edición corregida y aumentada. Editorial

Portobelo. Biblioteca de Autores Panameños, No. 164. Panamá, 2012.

[viii] Liévano Aguirre, Indalecio. **Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia.** Círculo de Lectores, S.A. Bogotá, 2002.

[ix] Uslar Pietri, Juan. Historia de la rebelión popular de 1814. EDIME. Caracas – Madrid, 1962.

[x] Gómez, Laureano. **El final de la grandeza.** Editorial Hojas e Ideas. Santa Fe de Bogotá, 1993.

[xi] Beluche, Olmedo. **Estado, nación y clases sociales en Panamá.** La constitución del estado nacional a través de las contradicciones sociales históricas. Editorial Portobelo. Pequeño Formato, No. 115. Panamá, abril de 1999.

[xii] Castellero Calvo, Alfredo. **Conquista, evangelización y resistencia. ¿Triunfo o fracaso de la política indigenista?** Colección Ricardo Miró, Premio Ensayo, 1994. Ed. Mariano Arosemena, INAC. Panamá, 1995.

[xiii] Jaén Suárez, Omar. “La formación de estructuras económicas y sociales en el Istmo de Panamá: el

siglo XVIII colonial (1740 -1850)”. En: **Población, economía y sociedad en Panamá. Contribuciones a la crítica de la histopriografía panameña.** Compilador: Torres Ábrego, José Eulogio. EUPAN. Panamá, 2000.

[xiv] Beluche, Olmedo **La verdadera historia de la separación de 1903.** Reflexiones en torno al Centenario. Imprenta ARTICSA. Panamá, 2004.

[xv] Pulido Ritter, Luis. **Filosofía de la nación romántica (Seis ensayos críticos sobre el pensamiento intelectual y filosófico en Panamá, 1930-1960).** Colección Ricardo Miró, INAC. Panamá, 2007.

**Fuente: [www.sinpermiso.info](http://www.sinpermiso.info), 20 de julio 2021**

URL de origen (modified on 25/07/2021 - 13:30): <https://sinpermiso.info/textos/estado-nacion-e-identidad-en-america-latina>

***Olmedo Beluche***

sociólogo y analista político panameño, profesor de la Universidad de Panamá y militante del Partido Alternativa Popular.

## Historia del Movimiento Estudiantil y Juvenil en Panamá (1920-1990)

*Por: Samuel Antonio Prado Franco\**

**Palabras Claves:** Movimiento social y popular en Panamá; Movimiento estudiantil y juvenil en Panamá; Luchas sociales y populares; Luchas estudiantiles y juveniles.

**Keywords:** Social and popular movement in Panama; Student and youth movement in Panama; Social and popular struggles; Student and youth struggles.

---

\*Panameño (1981). Profesor, Investigador, Escritor, Consultor y Asesor. Es Licenciado en Humanidades con Especialización en Filosofía, Ética y Valores por la Universidad de Panamá (2006). Postgrado en Docencia Superior por la Universidad de Panamá (2008). Magíster en Ciencias Sociales con Énfasis en Sociología y Ciencia Política por la Universidad Especializada de las Américas UDELAS (2010), becado por la Secretaria Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación SENACYT, para dicha maestría. Estudiante graduando y miembro del Capítulo de Honor Sigma Lambda de la Licenciatura en Ciencia Política, en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá (2021). Actualmente se desempeña como Profesor, Investigador y Subdirector del Centro de Investigaciones Democráticas y Políticas CIDEP, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, de la Universidad de Panamá. Ha sido expositor y participante en varios Congresos Nacionales y Regionales de Ciencias Políticas, Sociología, Filosofía y Educación. Ha colaborado con artículos, ensayos y poesías en varias revistas nacionales e internacionales y sitios de Internet.

Contacto: samuelpradof@gmail.com

**Resumen:** El movimiento estudiantil y juvenil en Panamá tuvo un papel fundamental no solo en ser la columna vertebral de todo el movimiento popular y social en Panamá, de ser la cantera de militantes, cuadros y dirigentes populares y sociales panameños/as, sino ser uno de los actores fundamentales en la vida política panameña. Desde la fundación de la primera Federación de Estudiantes de Panamá (1922-1927) hasta la segunda Federación de Estudiantes de Panamá (1943-1984), el movimiento estudiantil y juvenil panameño fue referente de luchas, propuestas, ideales y valores, de los hitos históricos que han formado parte de nuestro calendario de la nacionalidad y de nuestra lucha de liberación nacional y social. En el marco del centenario de la Reforma de Córdoba, Argentina y del bicentenario del nacimiento del abogado, filósofo, sociólogo y economista alemán Carlos Marx (1818-1883) revisamos y analizamos uno de los capítulos de la historia de lo más granado y valeroso de la juventud panameña.

**Abstract:** The student and youth movement in Panama played a fundamental role not only in being the backbone of the entire popular

and social movement in Panama, of being the quarry of Panamanian militants, cadres and popular and social leaders, but being one of the key players in Panamanian political life. Since the foundation of the first Student Federation of Panama (1922-1927) to the second Student Federation of Panama (1943-1984), the Panamanian student and youth movement was a benchmark of struggles, proposals, ideals and values, of milestones historical events that have been part of our calendar of nationality and of our struggle for national and social liberation. In the framework of the centenary of the Reformation of Cordoba, Argentina and the bicentenary of the birth of the lawyer, philosopher, sociologist and German economist Karl Marx (1818-1883) we review and analyze one of the most celebrated and courageous chapters of history of Panamanian youth.

### **Dedicatoria.**

### **A los y las estudiantes de Panamá y Nuestra América en el Centenario de la Reforma de Córdoba.**

### **Introducción.**

En este artículo realizaré una revisión, presentación y análisis de una serie de hechos históricos, movimientos, grupos y actores ya sean individuales y colectivos, políticos, ideológicos y sociales de jóvenes que irrumpieron

en la vida pública del país de una forma y manera propia y emergente a partir de 1943 con la organización y fundación de la Federación de Estudiantes de Panamá F.E.P. que tiene como antecedente histórico la primera Federación de Estudiantes de Panamá creada en 1922. Estas generaciones de jóvenes activos política, ideológica y socialmente, profesionales, estudiantes de secundaria y universitarios/as, obreros/as, críticos/as al sistema de partidos vigentes de su época y a las políticas de los gobiernos de turno influenciaron decisivamente en la vida pública del país y se constituyeron en sujeto histórico con voz, con propuestas, programas, principios, valores e ideales propios. Las generaciones de jóvenes que desencantados del agotado proyecto liberal de las primeras décadas de la República y contrarios al proyecto neo-conservador autoritario y personalista del Panameñismo encarnado en el médico y político Arnulfo Arias Madrid (1901-1988), lucharan no sólo bajo la bandera del adecentamiento de la vida política e institucional, sino del rescate de nuestro territorio, soberanía, integridad e independencia nacional en el canal y la zona del canal y por la construcción de una nueva comunidad con justicia social, igualdad, fraternidad, solidaridad y libertad.

Es claro y evidente que estas generaciones de jóvenes no tenían un pensamiento y acción homogénea, todo lo contrario, las dinámicas, posiciones e influencias eran distintas por ejemplo, movimientos y grupos que se decantaron por la vía política, armada, violenta, insurgente o insurreccional caso del Movimiento de Acción Revolucionaria M.A.R. quienes influenciados por el triunfo del Movimiento 26 de Julio cubano, en enero de 1959, se alzaron en armas en el Cerro Tute y Cerro Banquillo, en la provincia de Veraguas en el período presidencial de Ernesto de la Guardia Navarro “Ernestito” en abril de 1959. O de jóvenes que por la vía política y electoral constituyeron el partido Frente Patriótico de la Juventud en 1945 quienes participaron en las elecciones con candidaturas propias. Surgieron propuestas políticas e ideológicas que claramente se definían como revolucionarias con influencias socialistas y comunistas y otras como reformistas más centristas y moderadas. Es importante señalar que más allá de posiciones políticas e ideológicas quienes participaban de los espacios colegiados formales e institucionales caso de la Federación de Estudiantes de Panamá F.E.P., Unión de Estudiantes Universitarios U.E.U. y de la Unión de Estudiantes de Secundaria U.E.S. se guardaban en líneas generales los principios de autonomía, pluralidad, respeto y trabajo en equipo logrando a partir de los años 40 conformar una voz y

una propuesta unitaria de cara a los gobiernos y partidos políticos de la época.

Sin lugar a dudas, estas generaciones de jóvenes rebeldes, patriotas, nacionalistas, demócratas, progresistas, radicales y revolucionarios/as aportaron enormemente en la educación, en la política, en la denuncia, crítica y adecentamiento de las instituciones gubernamentales, en el rescate, lucha y recuperación del canal y la zona del canal, hito más alto y de mayor envergadura nacional e internacional protagonizado por la juventud panameña desde los años 40 y que tiene como momento cumbre la Gesta Patriótica y Nacionalista de 1964 donde se pasa de la fase revisionista y se inicia la fase abrogacionista de los tratados canaleros. Fueron conscientes y beligerantes en su papel protagónico, histórico, político, social y comunitario de ser la vanguardia en la lucha por el perfeccionamiento de nuestra identidad y personalidad nacional-colectiva.

### **El Movimiento Estudiantil como Línea de Investigación.**

Para el año 2012 inicié con el estudio del movimiento estudiantil y juvenil panameño como una de mis líneas de investigación. Fui parte del movimiento estudiantil y una de las situaciones que sigue siendo una



preocupación para mí, es el olvido de los referentes, actores, grupos e hitos históricos de dicho movimiento. Salvo la obra la Rebelión de las Esfinges del banquero e historiador Jorge Conte Porras (1929-2006), no contamos con una obra sistemática y orgánica sobre la historia del movimiento estudiantil. Contamos con obras que abordan los referentes, actores, grupos e hitos históricos, pero por separado. El poco interés hasta en la academia de investigar sobre dicho tema, la crisis que actualmente pasan los grupos estudiantiles, la política sistemática de cooptación, represión y persecución de diferentes gobiernos militares y civiles, las no continuidades del relevo generacional en los planteles secundarios han causado y siguen causando, la existencia de un punto de inflexión y de estancamiento.

El traspaso del canal, el desmantelamiento de la zona del canal y la retirada de las tropas norteamericanas, culminado en 1999, dejó al movimiento estudiantil sin una de sus principales banderas de lucha: la recuperación de la soberanía nacional, la integridad territorial y el fin del enclave neocolonial canalero. La historia del movimiento estudiantil y juvenil panameño que abordo desde 1920 hasta 1990, está repleto de actos de heroísmo, de amor patrio, de idealismo, de lucha, con aciertos, desaciertos, triunfos y fracasos. La cantera de dirigentes,

cuadros y militantes estudiantiles se convirtió en la columna vertebral de todo el movimiento social y popular. Los/as estudiantes pasaron a ser profesores/as, los cuales con teoría, práctica, mística y ejemplo transmitieron la lucha generacional del 20, del 47, del 58, del 64, a sus estudiantes. Aquí se da una continuidad en la organización, concientización, movilización y acción, pero que en la actual situación se perdió. La tarea pendiente, desde mi análisis, es la refundación del movimiento estudiantil, que deberá asumir las nuevas banderas de lucha, los intereses e ideales de las nuevas generaciones, sin olvidar el pasado, construyendo el presente y proyectando el futuro.

**1. Breves Antecedentes Históricos, Políticos e Ideológicos: Incidente Pershing en 1920; Fundación de la primera Federación de Estudiantes de Panamá en 1922; Fundación del Movimiento Acción Comunal en 1923; Fundación del Partido Comunista de Panamá en 1930 y del Partido del Pueblo en 1943.** Es fundamental para analizar y criticar el papel de la juventud panameña, realizar una breve y sucinta presentación general de los antecedentes que otros jóvenes más adelantados en el tiempo histórico a los que entraremos a estudiar, abrieron la trocha y el camino que luego transitarían posteriores generaciones. Hemos

detectado no sólo una clara y concreta secuencia en los hechos y sucesos históricos, sino la influencia de una generación a otra. Planteó que existen fundamentalmente 3 grandes e importantes generaciones de jóvenes: la generación del 20 (con la fundación de la primera Federación de Estudiantes de Panamá F.E.P.; del Movimiento de Acción Comunal y del Partido Comunista de Panamá); la generación del 40 (con la fundación de la segunda Federación de Estudiantes de Panamá F.E.P., del Partido del Pueblo y del Frente Patriótico de la Juventud) y la generación del 60 (con la fundación del Movimiento de Acción Revolucionaria M.A.R.).

Iniciamos con el Incidente Pershing. El 2 de mayo de 1920 se produjo una manifestación popular de protesta conocida como el Incidente Pershing en el cual participa un grupo de estudiantes. Ese día, grupos de los sectores populares de la ciudad capital parten de la plaza de Santa Ana hacia el Club Unión (ubicado en ese entonces en los locales que ocupaba el Club de Clases y Tropa, en el casco viejo de la ciudad), lugar donde el Presidente de la República, Ernesto Tisdell Lefevre (1876-1922) y de la clase dominante ofrecían un agasajo al General norteamericano Héroe de la Primera Guerra Mundial John Joseph Pershing (1860-1948), quien gestionaba la concreción de la solicitud de las autoridades

zoneitas en el sentido de que nuestro gobierno entregará la Isla de Taboga al Ejército de EE.UU. para la defensa del Canal. La ciudadanía, recientemente ultrajada por la ocupación de la provincia de Chiriquí, reaccionó airada ante esa pretensión, por lo que, formando parte de la manifestación de repudio, estuvo presente un nutrido grupo de estudiantes, entre los cuales estaban portando cartelones, los institutores Diógenes de la Rosa Robles, Manuel Roy, Alberto Luís Rodríguez, Menalco Solís, Ángel Santizo, Mariano Lamela y muchos otros estudiantes, que no alcanzaban los 20 años de edad.

Según el profesor Tomás Herrera Cáliz en su artículo: "Emergencia del Activismo Estudiantil en el Movimiento Popular Panameño" no se ha podido precisar aún fecha exacta de la fundación de la organización, ni aspectos importantes del mismo, como programa, estructura o cobertura, pero si se puede afirmar que existió con ese nombre: "Federación de Estudiantes de Panamá" y que en la misma, participaron núcleos de estudiantes del Instituto Nacional de Panamá, del Colegio Artes y Oficios, de la Escuela Normal de Señoritas y posiblemente también de las Escuelas de Derecho, Agrimensura y Farmacia, que funcionaban en edificios del Instituto Nacional. El profesor Herrera Cáliz coincide con los autores Blas Bloise Calderón y Abraham Bell

Escobar al sostener que esa primera Federación de Estudiantes fue creada aproximadamente en 1922.

El 4 de abril de 1930 se funda el Partido Comunista de Panamá, Sección de la III Internacional Comunista. Algunos de sus fundadores son: Licenciado Domingo Henrique Turner (1893-1972); Licenciado Cristóbal Ladislao Segundo (1885-1966); Salvador Carrera (1901-1997); Calixto Brixlán; Jacinto Chacón Castrellón; Eugenio Cossani; José de la Rosa Castillo y Juan Nieto. Luego se unirían Eliseo Echevez (1903-1987) y Pablo Cordero (1914-2004), entre otros. El Partido del Pueblo fue fundado tras la disolución del Partido Comunista el 11 de septiembre de 1943. Entre sus máximos dirigentes encontramos al Licenciado Celso Nicolás Solano Arias (1916-1965); el Ingeniero Hugo Víctor Escala (1916-1988); el Profesor César de León (1921-2003); el Profesor Carlos Francisco "Chico" Chagmarin (1922-2013); Rubén Darío Souza Batista (1923) y el Licenciado Cleto Manuel Souza Batista (1931-1993).

Durante este período de grandes transformaciones y cambios políticos e ideológicos en Panamá, se fundó y organizó el Movimiento Acción Comunal, el 19 de agosto de 1923 en la clínica dental del Doctor Ramón Mora, como una agrupación de carácter cívico, nacionalista y esotérico. Tiene entre sus fundadores

al Doctor Ramón Mora; Doctor José Pezet Arosemena (1888-1963); Licenciado José Manuel Quirós y Quirós (1898-1964); Doctor Víctor Florencio Goytía Alvarado (1899-1980); Doctor Enrique Gerardo Abrahams; José María Pinilla Urrutia; Manuel Celedonio Gálvez Berrocal y Rubén Conte. Estos jóvenes de capas medias y de la pequeña burguesía urbana que ejercían profesiones liberales buscaban el progreso moral y material de la República, promover el nacionalismo y la participación de los profesionales panameños/as en las distintas actividades de la vida pública del país. Se plantearon como sus postulados: Defender las instituciones nacionales; desarrollar los sentimientos de amor a la patria y defender sus intereses y propender por todos los medios posibles al progreso nacional en cualquiera de sus manifestaciones y al enaltecimiento de los panameños, sin mezclarse el centro en la política militante del país. Su lema era: Patriotismo, Acción, Equidad y Disciplina y su divisa: Hable en castellano, cuente en balboas y lea Acción Comunal, su órgano de divulgación. Su himno se llamo: Acción Comunal. El movimiento fue crítico opositor del Doctor Belisario Porras Barahona (1856-1942) por rodearse de extranjeros en su administración presidencial y al gobierno de los EE.UU.

**2. Fundación y Organización de la Federación de Estudiantes de Panamá F.E.P. (1943-1944).** Entre sus fundadores se encuentran: Magister Benigno Tomás Argote (1906-1953); Magister Federico Antonio Velásquez (1916-1966); Doctor Ernesto Castellero Pimentel (1918-1990) y Doctor Humberto Emilio Ricord Donado (1922-2009).

3. Fundación y Organización del Frente Patriótico de la Juventud el 9 de enero de 1945. Entre sus fundadores podemos mencionar: Magister Federico Antonio Velásquez (1916-1966) y Doctor Humberto Emilio Ricord Donado (1922-2009).

**4. El Rechazo al Convenio de Bases o Filós-Hines el 22 de diciembre de 1947.** Con la participación de las organizaciones y grupos populares y sociales: Federación de Estudiantes de Panamá F.E.P. (1943); Partido del Pueblo (1943); Partido Unión Nacional de Mujeres (1944); Magisterio Panameño Unido M.P.U. (1944) y Frente Patriótico de la Juventud (1945).

**5. Operación Soberanía del 2 de mayo de 1958.** Se sembró de banderas nuestro territorio del área canalera. El Doctor Carlos Arellano Lennox, como Presidente de la Unión de Estudiantes Universitarios (U.E.U.), presidió dicho acto cívico, patriótico y nacionalista.

**6. Movimiento Estudiantil, Juvenil y Popular por la Democratización y Mejoramiento de la Enseñanza y el Adecentamiento Público bajo la consigna: ¡Más Escuelas, Menos Cuarteles! ¡Más Escuelas, Menos Cantinas! Movimiento realizado el 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de mayo de 1958.** Con la participación de las siguientes instituciones y organizaciones: Instituto Nacional de Panamá; Instituto Fermín Naudeau; Instituto Nacional de Agricultura; Instituto Justo Arosemena; Instituto Moderno; Instituto Istmeño; Colegio Artes y Oficios Melchor Lasso de la Vega; Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena; Escuela Profesional Isabel Herrera Obaldía; Colegio Félix Olivares Contreras; Colegio Abel Bravo; Liceo de Señoritas; Universidad de Panamá y Partido del Pueblo. Entre los mártires y héroes tenemos al estudiante del Colegio Artes y Oficios José Manuel Araúz, Rolando Jiménez y Miguel Batista. Se firmó el llamado Pacto de la Colina.

**7. Movimiento de Acción Revolucionaria M.A.R. y el Levantamiento Armado de Cerro Tute y Cerro Banquillo el 6, 7, 8 y 9 de abril de 1959.** Mueren los jóvenes estudiantes Rodrigo Alonso Pinzón Castrellón, Eduardo Santos Blanco, José Rogelio Girón Rivera y Domingo Patrocinio García Aguilar, "Mingo".

### **8. Marcha Patriótica a la Zona del Canal del 3 de noviembre de 1959.**

Fue presidida por el profesor Ricardo Arturo Ríos Torres como Presidente de la Unión de Estudiantes Universitarios (U.E.U.). Es reprimida violentamente por la policía zoneíta. Más de cien panameños son heridos y se detiene al joven Ezequiel González Meneses, uno de los primeros mártires del 9 de enero de 1964.

### **9. Gesta Patriótica y Nacionalista del 9, 10, 11 y 12 de enero de 1964.**

Jornada de Lucha Cívica, Patriótica y Nacionalista por la Soberanía e Integridad Territorial, para izar la Bandera y cantar el Himno Nacional en la llamada "Zona del Canal" por parte de los y las estudiantes graduandos/as del Instituto Nacional. Son asesinados por el Ejército de EE.UU. y la policía zoneíta 22 panameños/as y hubo más de 500 heridos/as. Cae asesinado en la noche del 9 de enero el primer mártir, el joven estudiante de la Escuela Profesional Isabel Herrera de Obaldía Ascanio Arosemena Chávez. Mueren, por las balas para "cazar patos", los dirigentes estudiantiles: Víctor Manuel Iglesias y Estanislao Orobio Williams.

### **Luis Carlos Jiménez Varela y la Generación del 58.**

Recientemente la Vicerrectoría de Extensión y la Dirección de Cultura de la Universidad de Panamá

rindieron merecido homenaje al poeta, profesor y escritor Luis Carlos Jiménez Varela (1938-2018), quien cumplió 80 años de vida y el cual, desde las aulas del Glorioso Nido de Águilas Instituto Nacional, se graduó de Bachiller en Humanidades en 1957. El poeta fue parte de la generación gloriosa y combativa de 1958, la de "Más Escuelas, Menos Cuarteles", "Más Escuelas, Menos Cantinas" donde destacaron el periodista Carlos Jerónimo Nuñez López, Eduardo Santos Blanco, el Comandante de la Nueva Aurora, Polidoro Pinzón Castellón, el profesor de filosofía e historia Carlos Julián Chuez Rivera, Narciso "Chicho" Cubas Pérez y Floyd Wendell Britton Morrison con el cual el poeta compartió más de una vez los duros, agitados y combativos años de la década del 50 y el 60.

El poeta fue parte de esa corriente dentro del movimiento estudiantil y juvenil panameño que consideraba la lucha armada como legítima frente a los distintos gobiernos oligárquicos que mantenían un régimen represivo contra el pueblo. Desde las filas del Movimiento de Unidad Revolucionaria MUR creado en el año de la Gesta Patriótica y Nacionalista del 9, 10, 11 y 12 de enero de 1964, donde no solo se quería izar una bandera, sino la dignidad de toda una nación. Escribía volantes junto a mi recordado profesor de geografía e historia en el Instituto Justo Arosemena IJA José Modesto

Herrera. En 1966 viaja a la Cuba revolucionaria de Martí, Mella, Fidel y Raúl, en plena lucha del Guerrillero Heroico Comandante Ernesto “Che” Guevara de la Serna, quien junto a otros compañeros luchaba en Bolivia, inspirados en el internacionalismo.

Cabe destacar que el compañero Jiménez Varela también combatió desde la trincheras de ideas que bien planteara el Apóstol de Cuba y Nuestra América José Julián Martí y Pérez, desde el periodismo y la poesía, con versos y escritos llenos de patriotismo, internacionalismo y revolución.

### **Conclusiones.**

En este artículo realicé una sucinta y apretada revisión, presentación y análisis de la irrupción, papel protagónico y desarrollo histórico, político e ideológico del movimiento estudiantil y juvenil panameño. Dejo por sentado que el camino recorrido por dicho movimiento y actor político y social no fue fácil y no estuvo exento de avances, retrocesos, contradicciones, dilemas y disyuntivas al igual que lleno las páginas de la historia nacional con la gloria, el honor, el idealismo, la firmeza, la convicción y la determinación de generaciones de jóvenes de ver a una nación liberada, desarrollada y plena, dueña de su propio destino. Para terminar, citamos las palabras del dirigente estudiantil y popular

Floyd Wendell Britton Morrison (1937-1969): “...*Manifestamos que los patriotas no permitiremos la entrega de nuestra Patria, y antes por el contrario estamos decididos en todo momento a construirla con el martirologio propio...*”

### **Tesis Central sobre la Investigación del Movimiento Estudiantil y Juvenil Panameño.**

- 1-Desde su nacimiento, el movimiento estudiantil y juvenil panameño se convirtió en la cantera de cuadros políticos, ideológicos, técnicos y profesionales no solo para el movimiento social y popular panameño, sino para la dirección y administración del Estado y gobierno panameño.
- 2-Fue la columna vertebral de la lucha por la soberanía nacional, la integridad territorial, la dignidad como nación y la democratización de la educación.
- 3-Constituida como Federación de Estudiantes de Panamá F.E.P. en 1922 hasta su desaparición en 1927 y luego de 1943 hasta su extinción en 1984, dicha Federación fue la vocería y representación colegiada del movimiento estudiantil y juvenil panameño. En la F.E.P. participaban desde

liberales, demócratas cristianos, socialdemócratas, socialistas, nacionalistas y panameñista, unidos/as bajo la bandera de la lucha contra el enclave neocolonial canalero. Sin lugar a dudas, una de las principales organizaciones protagonistas de la historia nacional en el período republicano.

### **Bibliografía.**

- 1-Britton, Floyd, 1989, Legado Patriótico y Revolucionario, Panamá, Comité Nacional Organizador de los Actos del XX Aniversario del Asesinato de Floyd Britton.
- 2-Conte-Porras, Jorge, 1997, "El primer congreso de la juventud y sus luchas por un mañana mejor: una historia que no debemos olvidar" en Revista Cultural Lotería núm. 414, Panamá, pp. 32-51.
- 3-Herrera, Tomás, 1997, "Emergencia del activismo estudiantil en el movimiento popular panameño" en Revista Universidad IV Época número 57, Panamá, pp. 55-68.
- 4-Nelson Austin, Herbert, 2004, Los Héroes y Mártires del Cerro Tute, Panamá, Imprenta Silverlaser.

### **Anexos: Historia del Movimiento Estudiantil y Juvenil en Panamá (1920-1990).**

#### **A- Movimiento Estudiantil y Juvenil en Panamá.**

Organizaciones:

- 1.Primerá Federación de Estudiantes de Panamá (1922-1927).
2. Segunda Federación de Estudiantes de Panamá F.E.P. (Unión de Estudiantes de Secundaria U.E.S. y Unión de Estudiantes Universitarios U.E.U.) Creada en 1943.
- 3.Frente Patriótico de la Juventud. Creado en 1945.
- 4.Movimiento de Acción Revolucionaria M.A.R. Creado en 1959.
5. Vanguardia de Acción Nacional V.A.N. Creado en 1960.
- 6.Movimiento de Unidad Revolucionaria M.U.R. Creado en 1964.
- 7.Frente Estudiantil Revolucionario 29 de noviembre F.E.R.-29. Creado en 1966.
- 8.Movimiento Estudiantil a Luchar. Partido Socialista de los

Trabajadores P.S.T. Creado en 1985.

9. Juventud Popular Revolucionaria J.P.R. Partido del Pueblo P.P.

10. Guaymías, Kunas y Chocoas, Nueva Izquierda Revolucionaria, Guaykucho-N.I.R. Juventud del Partido Revolucionario de los Trabajadores P.R.T.

### **Actores y Protagonistas Principales:**

1. Pablo Cordero (1914-2004).

2. Magister Federico Antonio Velásquez (1916-1966).

3. Ingeniero Hugo Víctor Escala (1916-1988).

4. Licenciado Jorge Enrique Turner Morales (1922-2011).

5. Doctor Carlos Iván Zuñiga Guardia (1926-2008).

6. Licenciado Cleto Manuel Souza Batista (1931-1993).

7. Licenciado Humberto Antonio Brugiatti Lozano (1933-2002).

8. Licenciado Ricardo Arturo Ríos Torres (1935-2021).

9. Floyd Wendell Britton Morrison (1937-1969).

10. Licenciado Luis Carlos Jiménez Varela (1938-2018).

11. Profesor Pedro Rivera Ortega (1939).

12. Licenciado Carlos Jerónimo Nuñez López (1939-2016).

13. Polidoro Pinzón Castrellón (1939-1961).

14. Magister Juan Antonio Navas Pájaro (1946-1966).

15. Jorge Antonio Camacho Castro (1957-1978).

16. Doctor Carlos Arellano Lennox.

### **Secretarios Generales de la Federación de Estudiantes de Panamá F.E.P.:**

1. Doctor Ernesto Castellero Pimentel. Comité Organizador (1943-1944).

2. Doctor Humberto Emilio Ricord Donado (1944).

3. Magister Benigno Tomás Argote (1944).

4. Profesor Enrique Antonio Karlsson Berguido (1945-1946).

5. Rodrigo Molina (1946-1947).



6. Doctor Carlos Iván Zuñiga Guardia (1947-1948).

7. Marco Castillo (1948).

8. Moisés Pianeta (1948-1949).

9. José de la Rosa Castillo (1949-1950).

10. Arquitecto Samuel Gutiérrez (1950-1951).

11. Licenciado Cleto Manuel Souza Batista (1951-1952).

12. Doctor Álvaro Menéndez Franco (1952-1953).

13. Agustín Olmos (1953-1954).

14. Carlos Sarmiento (1954-1955).

15. Primo González (1955-1957).

16. Licenciado Andrés Eusebio Cantillo Murillo (1957-1959).

17. Licenciado Blas E. Bloise Calderón (1959).

18. Abraham Bell Escobar (1959).

19. Licenciado Humberto Antonio Brugiatti Lozano (1959).

20. Ovidio de León (1960-1961).

21. César Augusto Arosemena (1961-1962).

22. Profesor Víctor Ávila (1961-1963).

23. Magister Luis Navas Pájaro (1965-1972).

## B- Políticos y Militares.

- 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de mayo de 1958 ¡Más Escuelas, Menos Cuarteles!
- Presidente de la República Magister Ernesto "Ernestito" de la Guardia Navarro (1904-1983). Período Presidencial del 1 de octubre de 1956 al 30 de septiembre de 1960.
- Comandantes de la Guardia Nacional: Coronel Bolívar "Lilo" Vallarino (1917-2002); Teniente Coronel Saturnino Flores y Mayor Timoteo Meléndez.
- 9, 10, 11 y 12 de 1964: Presidente de la República Don Roberto Francisco "Nino" Chiari Remón (1905-1981) Período Presidencial del 1 de octubre de 1960 al 1 de octubre de 1964.
- **C- Hitos de la Lucha del Movimiento Estudiantil y Juvenil en Panamá.**
- 22 de diciembre de 1947. Rechazo del Convenio de Bases o Filós-Hines.

- 2 de mayo de 1958. Jornada de Lucha Cívica, Patriótica y Nacionalista. Siembra de Banderas y Canto del Himno Nacional en la llamada “Zona del Canal” denominada: Operación Soberanía y el 3 de noviembre de 1959 marcha por la “Zona del Canal.”
- 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de mayo de 1958. Jornada de Lucha Cívica, Patriótica y Nacionalista por la Educación Nacional, bajo la consigna: ¡Más Escuelas, Menos Cuarteles! ¡Más Escuelas, Menos Cantinas! Por la F.E.P. y el pueblo.
- 6, 7, 8 y 9 de abril de 1959. Levantamiento Armado del Cerro Tute y Cerro Banquillo, provincia de Veraguas por el Movimiento de Acción Revolucionaria M.A.R. con el apoyo de la F.E.P.
- Rechazo del Convenio de Bases o Filós-Hines del 22 de diciembre de 1947.
- Actores y Protagonistas Principales:
- Por la Escuela Normal de Santiago “Dr. Juan Demóstenes Arosemena”: Profesor Carlos Francisco “Chico” Changmarín (1922-2013); Licenciado Andrés Eusebio Cantillo Murillo (1923-1995); Doctor Juan Materno Vásquez (1927-1999); General de Brigada Omar Efraín Torrijos Herrera (1929-1981); Licenciado Blas E. Bloise Calderón (1930-2013).
- Por la Federación de Estudiantes de Panamá F.E.P.: Doctor Carlos Iván Zúñiga Guardia (1926-2008); Profesor David Acosta (1927-2020); Profesor Jorge Conte Porras (1929-2006); Fulvia Souza; Carlos del Cid; Rodrigo Molina.
- Por la Asociación Federada del Instituto Nacional A.F.I.N.: Doctor Álvaro Menéndez Franco (1932).
- Por el Magisterio Panameño Unido M.P.U.: Profesora Sara Sotillo (1900-1961).
- Por el Periodismo: Domingo Henrique Turner (1893-1972) y Manuel Celestino González Díaz “Gonzalito” (1902-1953).
- Por los Sindicatos: Marta Matamoros (1909-2005); Ángel Gómez González (1918-1984) y Domingo Barría.
- Por Partido del Pueblo: Licenciado Cristóbal Ladislao Segundo (1885-1966);

Profesora Felicia Santizo de García (1893-1963); Eliseo Echevez (1903-1987); Licenciado Celso Nicolás Solano Arias (1916-1965); Ingeniero Hugo A. Víctor Escala (1916-1988), Profesor César A. de León (1921-2003); Rubén Darío Souza Batista (1923); Calixto Brixlán y Simón Vargas.

- Por el Frente Patriótico de la Juventud: Licenciado Carlos Calzadilla González (1916-2005); Licenciado Manuel Solís Palma (1917-2009); Doctor Jorge Enrique Illueca Sibauste (1918-2012); Licenciada Diamantina Carrera de Calzadilla (1922); y Marcelino Jaén Morán.
- Por las Mujeres: Doctora Clara González de Behringer (1900-1990); Licenciada Gumercinda Páez (1904-1991); Doctora Carmen Miró Grimaldo (1919); Xenia Molino y Natividad Piñango.
- Otros destacados ciudadanos que participaron del mencionado acto de rechazo: Doctor Baltazar Isaza Calderón (1904-2002); Doctor Diego Domínguez Caballero (1915-2011); Doctor Eduardo Ritter Aislán (1916); Doctor Tobías Díaz Blaitry (1919-2005) y

Licenciado Joaquín Beleño (1922-1988).

- 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de mayo de 1958 ¡Más Escuelas, Menos Cuarteles!

### **Organizaciones que participaron en la jornada de lucha de mayo de 1958:**

1. Instituto Nacional.
2. Instituto Fermín Naudeau.
3. Instituto Nacional de Agricultura.
4. Instituto Justo Arosemena.
5. Instituto Moderno.
6. Instituto Istmeño.
7. Colegio Artes y Oficios Melchor Lasso de la Vega.
8. Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena.
9. Escuela Profesional Isabel Herrera Obaldía.
10. Colegio Félix Olivares Contreras.
11. Colegio Abel Bravo.
12. Liceo de Señoritas.
13. Universidad de Panamá.
14. Partido del Pueblo.

Agosto-Septiembre de 1962. Huelga Estudiantil en la Universidad de Panamá. La Huelga Estudiantil más prolongada en su historia.

9, 10, 11 y 12 de enero de 1964. Jornada de Lucha Cívica, Patriótica y Nacionalista por la Soberanía e Integridad Territorial, para izar la Bandera y cantar el Himno Nacional en la llamada “Zona del Canal” por parte de los estudiantes graduandos/as del Instituto Nacional. 22 muertos/as y 500 heridos/as panameños/as por el Ejército de EE.UU.

**D- Mártires y Héroes de abril de 1959 y del 9, 10, 11 y 12 de enero de 1964.**

- Mártires y Héroes del 6, 7, 8 y 9 de abril de 1959:
  - Comandante Rodrigo Alonso Pinzón Castrellón.
  - Capitán Eduardo Santos Blanco.
  - José Rogelio Girón Rivera.
  - Domingo Patrocinio García Aguilar “Mingo”.
- Mártires, Héroes y Heroínas del 9, 10, 11 y 12 de enero de 1964:
  - Ascanio Arosemena Chávez. 19 años. Estudiante.
  - Gonzalo Antonio Crance Robles. 14 años. Estudiante.
- Teófilo Belisario de la Torre Espinoza. 38 años. Oficinista.
- Jacinto Palacios Cobos. 23 años. Boxeador.
- Alberto Oriol Tejada Jr. 36 años. Chofer.
- Ezequiel González Meneses. 28 años. Obrero.
- Vicente Luís Bonilla C. 15 años. Estudiante.
- Jorge Enrique Gil. 17 años.
- Alberto Nicolás Constance. 35 años.
- Víctor Manuel Iglesias. 26 años.
- Rodolfo Benítez Sánchez. 33 años. Mensajero de la Presidencia de la República.
- Víctor Manuel Garibaldo Figueroa. 29 años. Agente Vendedor.
- Rogelio Lara. 70 años.
- José del Cid Cobos. 17 años.
- Ricardo Murgas Villamonte. 40 años.
- Rosa Elena Landecho. 13 años. Estudiante.

- Ovidio Lizardo Saldaña Armuelles. 25 años. Obrero.
- Estanislao Orobio Williams 18 años. Estudiante.
- Maritza Ávila Alabarca. 6 meses. Infante.
- Carlos Renato Lara. Estudiante.
- Celestino Villarreta. Sargento de la Guardia Nacional.
- Evelio Lara.
- Gustavo Lara.

## LEGISLACION LABORAL DE LA PANDEMIA COVID 19 EN PANAMA

*Por: Carlos Ayala Montero<sup>1</sup>  
Abogado y Docente Universitario*

### SUMARIO

Las normas del mundo del trabajo  
Relaciones laborales antes de la  
pandemia  
Efectos laborales de la pandemia  
La legislación laboral durante la  
pandemia

### Introducción.

Panamá y el mundo fueron sorprendidos a finales de 2019 con la aparición de lo que posteriormente se denominó la pandemia de COVID 19, que afectó a todo el planeta sin distinciones de ningún tipo. La interrelación global a través del transporte mundial de pasajeros, facilitó el contagio que por lo demás, se evidenciaba muy rápidamente y aunque aún no se conoce con certeza su origen, esta pandemia ya acabó con la vida de más panameños, que la independencia de España, la separación de la Gran Colombia y la invasión militar de Estados Unidos, en 1989, aunque la cifra de muertos por la pandemia aún no acaba.

---

<sup>1</sup>Doctor en Derecho del Trabajo. Docente universitario y presidente de la Comisión de Asuntos jurídicos de la Academia Panameña de Derecho del Trabajo

Pero tan temprano como marzo de 2020, después que se decretó la pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud, el Consejo de Gabinete decretó mediante Resolución No. 11 de 13 de marzo de 2020, el estado de emergencia nacional, en virtud de lo cual toda la gestión del Estado y Gobierno panameño, se orientaban a partir de allí, a combatir, prevenir y enfrentar los efectos de la pandemia. Así, la gestión sanitaria, atendida fundamentalmente por las estructuras de salud pública; la actividad económica y laboral y en general la vida nacional, se reorientó hacia estos objetivos.

Esta decisión fue necesaria ya que la pandemia, como se confirmó en la práctica, ocasionó alteraciones (generalmente de carácter negativo) no sólo en la vida y salud de la población, sino también en la economía y las relaciones de trabajo, de por sí afectadas antes de la pandemia, situación exacerbada en este escenario mundial y nacional.

Existe una interesante contradicción en la gestión ante la pandemia pues, si bien, como se ha repetido muchas veces, no estábamos preparados para ella ya que la

última vez que la humanidad enfrentó un caso semejante fue con la gripe española en 1918, pero los adelantos tecnológicos, de las ciencias naturales y el uso del 4G y 5G en las comunicaciones a través de la internet, permitieron hacerle frente mejor y más rápido, con mayor eficacia. Aún no salimos de la pandemia a nivel mundial y regional, pero ya la conocemos y aprendimos a vivir con ella.

En el ámbito laboral, hubo una producción legislativa durante la parte más difícil de la pandemia en Panamá, que obligó a ser creativos, respetando los principios y normas vigentes hasta donde fuera posible, lo que por supuesto provocó críticas de empleadores y trabajadores pues el temor al cambio en medio de esta terrible pandemia, evidenciaba la incertidumbre y la desesperanza de la que la sociedad en general era víctima.

El presente trabajo no pretende hacer una evaluación exhaustiva de las medidas legislativas laborales durante la pandemia, pero sí mostrar sus causas y sus primeros resultados generales pues todavía falta mucho para justipreciar ese esfuerzo, con objetivismo, lejos del temor que nos lleva a la defensa a ultranza del no cambio de las normas o del cambio en función de los intereses absolutos de cada uno de los actores sociales del mundo del trabajo.

Pretendemos mostrar el origen y alcance de las principales normas producidas entre marzo de 2020 y marzo de 2021 y sus efectos inmediatos, para allanar el camino al análisis histórico, medurado y objetivo de esta gestión legislativa.

### **Las normas del mundo del trabajo.**

Las normas laborales son parte de la disciplina jurídica del derecho del trabajo, junto a sus principios, su doctrina o teoría, su jurisdicción y su enseñanza en la educación superior que produce a los especialistas en esta rama del derecho. Por eso, las normas no se pueden analizar desvinculadas del resto de los otros elementos que componen la disciplina jurídica en este caso, del derecho del trabajo. Por eso, para presentar contenido, forma y efectos de la producción legislativa laboral durante la pandemia, será necesario previamente, repasar los elementos que se deben considerar para ese análisis<sup>2</sup>.

El primero de esos elementos es la teoría, nacida de la observación del mundo objetivo pues como sabemos, el derecho es el producto del hecho social. En el caso del derecho del trabajo, éste es producto de que en las relaciones de trabajo asalariadas, las partes no tienen igualdad ni

<sup>2</sup>Cfr. De Buen, Néstor. Derecho del Trabajo. Décima Edición. Paidós. 1997. Buenos Aires.

económica ni jurídica desde el punto de vista individual, por lo que resulta que una de ella, el trabajador, es más débil que el empleador.

El primero de esos elementos es la teoría, nacida de la observación del mundo objetivo pues como sabemos, el derecho es el producto del hecho social. En el caso del derecho del trabajo, éste es producto de que en las relaciones de trabajo asalariadas, las partes no tienen igualdad ni económica ni jurídica desde el punto de vista individual, por lo que resulta que una de ella, el trabajador, es más débil que el empleador.

Esta primera conclusión lleva a plantearse entonces, cómo se puede igualar a las partes de la relación de trabajo desde el punto de vista jurídico, habida cuenta que cualquier relación jurídica debe ser entre iguales. La doctrina sugirió entonces, remontándose a lo que Aristóteles denominó la justicia de los desiguales y que luego el Papa Pio XI en su encíclica *Quadragesimo anno* denominó “la justicia social”, que se debe proteger a la parte más débil de la relación de trabajo desde el Estado, a través de la ley e incluso posteriormente se reconoció la negociación colectiva como fuente de derecho laboral entre iguales, y como tal, esa negociación fue también protegida por la fuerza del Estado.

La norma laboral esta acompañada entonces de principios generales

y superiores como el llamado principio tuitivo (la duda favorece al trabajador); la irrenunciabilidad de derechos adquiridos; la prevalencia de la verdad material sobre la formalidad jurídica exhaustiva; la razonabilidad y la buena fe en la relación de trabajo, entre otros<sup>3</sup>. En el ámbito procesal existen además otras reglas que distinguen el proceso laboral de otros, como las presunciones legales y la valoración de la prueba en base a la sana crítica del juez, entre otras.

La norma laboral no puede ni debe alejarse de estos criterios doctrinales, principios y reglas generales de la teoría del derecho del trabajo porque dejarían de ser reglas del trabajo. Por eso, hablar de flexibilizar la ley laboral desconociendo derechos, normas y principios, resulta un fraude conceptual, toda vez que en el fondo lo que se propone es desaparecer el carácter laboral de la norma para convertirla en una relación civil, entre iguales, subterfugio falaz en el mundo real del trabajo.

### **Relaciones laborales antes de la pandemia.**

El derecho del trabajo y sus normas se debatieron desde finales del siglo XX hasta principios de la nueva centuria, en una lucha por la pervivencia, ante una ideología neoliberal que

---

<sup>3</sup>Ver Podetti. Humberto A. Los Principios del Derecho del Trabajo, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/139/11pdf>



propugnaba por la exclusión del Estado en las relaciones de trabajo, incluidas las normas reguladoras del trabajo, las cuales debían ser sustituidas por acuerdos interpartes, obviando el principio tuitivo, rector de la legislación laboral. Antes de la pandemia y como efectos de la reforma neoliberal de los años 90 del siglo XX, el principal problema laboral en el mundo era el desempleo creciente y Panamá no escapaba a esa realidad.

Panamá fue el país de mayor crecimiento económico por más de una década en América Latina, entre 2005 y 2015, pero a la vez la segunda peor forma de distribución de la riqueza en la región.

En los últimos años antes de la pandemia, se produjeron tenues cambios legislativos tendientes a mejorar derechos de los trabajadores o la administración de las relaciones de trabajo, tales como la Ley 27 de 2017 que crea la licencia de paternidad; la Ley 7 de 2018 que establece medidas contra el acoso laboral y sexual, entre otras.

Precariedad del empleo, expresada en datos como el aumento de la informalidad laboral, la disminución cuantitativa y cualitativa de la negociación colectiva, la disminución de la capacidad de convocatoria sindical, aupada por la flexibilidad normativa laboral desde la jurisprudencia, eran realidades panameñas para 2019.

Había a la vez, algunos espacios de diálogo social tripartito institucionales e informales, simpatías por parte de algunas autoridades (genuinas o adquiridas por el capital), que continuaban provocando que la norma laboral se relajara, por vía de la jurisprudencia o de la infracción de la ley, consentida por las autoridades, lo que a su vez promovía la desmotivación de la reclamación colectiva e incrementaba la creencia de que cada quién debía acomodarse cómo pudiese, en una sociedad donde imperaba la idea de que todo se compra y todo se vende.

A pesar de la desaceleración económica, del aumento del desempleo y del trabajo informal (43% de nuevos empleos); del crecimiento de los llamados ninis, de la precarísima situación del empleo en las comarcas y en el grupo de los trabajadores migrantes; de la permanencia de colectivos laborales vulnerables como las mujeres y los jóvenes; a pesar del decaimiento cuantitativo y cualitativo del movimiento sindical, Panamá seguía considerándose apto para promover el trabajo decente basado en el dialogo tripartito, para la inversión extranjera directa y aún para venir a trabajar desde economías más difíciles que la nuestra<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>Ver UDELAS. INETRA. Segundo Informe Nacional del Trabajo. UDELAS. 2019. Panamá

## Efectos laborales de la pandemia.

Cuando se propuso que para hacerle frente a la COVID 19 era necesario el distanciamiento físico entre las personas, empezaron los problemas pues el concepto de movilidad sin más límites que las normas sobre desarrollo urbano era lo común. La producción de bienes, transformación de materias primas, distribución, almacenamiento y ventas finales al consumidor, al igual que los servicios personales, eran contradictorios con el distanciamiento físico entre las personas.

La necesidad del confinamiento conllevó al cierre temporal de empresas y a una condición incierta de los trabajadores, pues no estaban despedidos, pero tampoco laborando. Se aplicaron normas reguladoras de la reducción de la jornada, que conllevaban indubitablemente a la reducción salarial. Se utilizó entonces la virtualidad de las redes para actividades laborales en una buena parte, así como reuniones de todo tipo, entre otras expresiones de nuevos paradigmas laborales, nacidos en la pandemia.

Cuando los niveles de contagios y la mortalidad producida por la COVID-19 se incrementó, las autoridades sanitarias dictaron medidas un poco más drásticas, que incluían el confinamiento temporal obligatorio,

el cual en algunos casos implicó meses sin laborar.

Bajo estas circunstancias, los empleadores se vieron obligados a cerrar temporalmente sus actividades por dos razones: primero por la falta de clientes presenciales y en segundo lugar, por la obligación de sus trabajadores de quedarse en casa.

Las medidas de confinamiento no fueron absolutas, pues las actividades esenciales como la producción y venta de alimentos, productos farmacéuticos, el transporte aéreo y marítimo de carga entre otros, no cerraron nunca de manera absoluta, lo que conllevó a que las empresas dedicadas a estas actividades (supermercados, farmacias, laboratorios, actividades privadas de salud, venta y transporte de combustible, y sus proveedores) crecieran en medio de la pandemia.

En Panamá por ejemplo, el 74% de las empresas son PYMES, responsables del 60% del empleo en el país<sup>5</sup>, lo que complicó más los efectos del cierre de las empresas pues las PYMES no poseen ahorros para hacerle frente a cierres prologados de su actividad económica.

La actividad rural presentaba mejores condiciones para el distanciamiento, por cuanto la producción no promovía el acercamiento entre las

---

<sup>5</sup>Ver Segundo Informe Nacional del Trabajo en Panamá. UDELAS. 2019. Panamá. pp 17-18.

personas, o al menos no como el resto de las actividades productivas. Esto fue una primera gran lección, pues a pesar de la existencia del teletrabajo y el uso de las TICs, en términos generales no había costumbre de distanciamiento físico en la producción.

El Estado tuvo que expedir una cantidad enorme de normas sanitarias, económicas comerciales, migratorias, laborales, entre otras. La mayor parte de estas normas están dirigidas a atender las situaciones no reguladas anteriormente, originadas por la pandemia.

Aún existen trabajadores con contratos suspendidos por más de diez meses consecutivos. Este aislamiento ha llevado a ampliar la informalidad en el empleo y el aumento del desempleo, además de la quiebra de muchas micro y pequeñas empresas. Según la OIT, el número de horas de trabajo perdidas, así como la cantidad de trabajadores paralizados de alguna manera por efectos de la pandemia, cuyo promedio mundial fue en 2020 del 85%, es extremadamente elevado en el caso de América Latina<sup>6</sup>. Los trabajadores latinoamericanos perdieron el 10.3% de sus ingresos durante el año 2020<sup>7</sup>.

<sup>6</sup>Cfr. Observatorio de la OIT: La COVID 19 y el mundo del trabajo. Séptima edición Estimaciones actualizadas y análisis. oit.org. publicado 25 de enero de 2021.

<sup>7</sup>Ibidem..

Se produjo una inusitada actividad de la inspección del trabajo, debido a las constantes denuncias acerca de la infracción de las medidas laborales y sanitarias, con la agravante que la cantidad de inspectores existentes no es suficiente para enfrentar la demanda. Las inspecciones también se realizaron de oficio, para la confirmación de la ejecución de los protocolos de bioseguridad dictados por las autoridades.

Los sindicatos se vieron inactivos literalmente pues los locales sindicales no podían funcionar por orden de las autoridades o por el hecho de evitar los contagios. En consecuencia, disminuyó la efectividad de la gestión sindical, tanto en las protestas callejeras como los piquetes, participación en los medios de comunicación y en las redes sociales y por supuesto, la negociación colectiva también se vio afectada. Incluso la separación de hecho entre dirigentes y trabajadores de base, es una consecuencia de mayor o menor intensidad, según el grado de desarrollo de cada sindicato.

El movimiento sindical panameño ha ido disminuyendo su influencia en los trabajadores en los últimos años, debido a diversas causas como el sabotaje por parte de un sector empleador, rivalidades intersindicales, burocratización de una parte de la dirigencia sindical y causas estructurales como la falta de

crecimiento cuantitativo que como precedente, impidió tener mayor eficacia durante la pandemia.

En general, los empleadores han mantenido la defensa de sus intereses, exigiendo apoyo del Estado, tanto económicamente como con beneficios fiscales, disminución de la carga impositiva, moratoria del pago de servicios, de arrendamientos, etc., algunos de los cuales se han logrado pero hay una discusión acerca de la transparencia del manejo de estas medidas, en el sentido que algunas empresas pretenden resolver los déficits que cargaban desde antes de la pandemia, con las medidas de apoyo estatal por la pandemia.

La pandemia de la COVID 19 fue mucho más perjudicial para el sector trabajador, que no acostumbra o no puede tener ahorros para enfrentar momentos difíciles inesperados, lo que, sumado a la falta de trabajo por las medidas de confinamiento, dibujó escenarios mucho más graves para los trabajadores. Gracias a que la atención médica tanto preventiva como reactiva fue asumida por el Estado, miles de trabajadores se salvaron de no morir por esta enfermedad, pues si el tratamiento hubiese sido privado, la catástrofe hubiera sido mucho más grave<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup>En ciudad de Panamá, por ejemplo, la movilización de un paciente afectado por COVID 19 en ambulancia privada, cuesta cinco mil dólares. Las llamadas pruebas rápidas (respuesta en dos horas) cuestan entre 250.00 y 350.00 dólares, es decir, más que la canasta básica familiar.

Los trabajadores al igual que los empleadores, se vieron desorientados no tanto frente a la propagación de la COVID 19, pues en éste ámbito, las autoridades de salud pública asumieron un rol orientador incuestionable, pero en el aspecto laboral, no había precedentes. Las empresas no cerraban a pesar de que los contagios aumentaban y cuando cerraban, no había garantías ni acuerdos entre empleadores y trabajadores para reabrir, etc.

En mayo de 2020 un diálogo tripartita por la economía y el desarrollo laboral, apoyado por la OIT y las principales universidades públicas del país, funcionó durante dos meses y del cual se sacaron acuerdos consensuados, que se reflejaron en normas vinculantes dictadas posteriormente, sobre temas como aplicación y cumplimiento de los protocolos sanitarios en los lugares de trabajo, medidas laborales tales como la reducción limitada de la jornada de trabajo; los derechos de los trabajadores con contratos suspendidos, entre otros.

### **La legislación laboral durante la pandemia.**

Se dictaron más de 20 Resoluciones Ministeriales desde el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; 13 Decretos Ejecutivos y tres leyes entre marzo de 2020 y marzo de 2021, relacionadas directamente con los

efectos laborales de la pandemia de COVID 19.

## 1. Resoluciones Ministeriales.

La primera Resolución Ministerial fue producto de un acuerdo tripartito, conocida como Resolución DM-137-2020<sup>9</sup>, que contenía los protocolos básicos de bioseguridad que las partes acordaron que debían existir en cada empresa abierta en ese momento o las que reabrieran posteriormente, para prevenir el contagio o reaccionar ante el mismo. Esta Resolución fue precedida por una circular firmada por las Ministras de Salud y de Trabajo días antes, indicando la necesidad de tomar medidas para prevenir el contagio, pero como dicha circular no tenía carácter vinculante, entonces fue necesario dictar una norma jurídica con doble valor: la fuerza jurídica de su obligatorio cumplimiento y a la vez el carácter de acuerdo tripartito que originó los contenidos de dicha Resolución.

Otra Resolución Ministerial de trascendencia fue la **Resolución No. DM-150-2020**, que convocó al diálogo tripartito por la economía y el desarrollo laboral<sup>10</sup>, convocatoria que fue a su vez también fue una avenencia de los miembros de las comisiones del acuerdo tripartito de

Panamá, constituidas desde 2012 con el apoyo de la OIT, conformada por representantes de CONATO, CONUSI, CONEP y MITRADEL. Esta Resolución dio inicio al dialogo tripartita de los meses de mayo y junio, que arrojó 23 acuerdos o consensos, algunos de los cuales se incorporaron a la legislación laboral posterior, como el que la jornada reducida acordada en cada empresa por empleadores y trabajadores, no podía serlo por mas del 50% de la jornada original y normal, vigente antes de la pandemia, entre otras.

**La Resolución Ministerial No. DM-154-2020**<sup>11</sup> adoptó el formulario de requisitos para el cumplimiento de los lineamientos del retorno a la normalidad post COVID 19, en las empresas, elaborados por MINSA Y MITRADEL es decir, la lista de las cosas que debían ser indispensable desde el punto de vista de la bioseguridad, tales como uso de mascarilla, lavado de manos, distanciamiento, aforos, comité de salud COVID 19 en cada empresa, etc., y tomando en cuenta los protocolos contenidos en la primera circular conjunta MITRADEL MINSA y en posteriores resoluciones y Decretos Ejecutivos de cada una de estas Instituciones. La Resolución No. DM-155-2020, modificó algunos artículos de la Resolución comentada, en función de quejas y sugerencias

<sup>9</sup>Gaceta Oficial 28982 de 16 de marzo de 2020.

<sup>10</sup>G.O. 29013 del 29 de abril de 2020.

<sup>11</sup>G.O. 29028-A de 20 de mayo de 2020.

del sector empresarial, que ayudaron a hacer más eficaz la Resolución DM-154-2020, que se aplica hasta hoy.

**La Resolución Ministerial No. DM 194-2020<sup>12</sup>**, cumpliendo con un acuerdo de la mesa de diálogo tripartita de mayo-junio antes descrita, convocó una comisión tripartita para la elaboración del reglamento de la Ley 126 de 2020 (Ley de Teletrabajo), la cual efectivamente se reunió y produjo acuerdos que se convirtieron en los contenidos del Decreto Ejecutivo 133 de 16 de septiembre de 2020, y el cual vela específicamente porque los contenidos de la Ley de Teletrabajo no sean ambiguos ni se presten a interpretación subjetiva de las partes, siendo el teletrabajo una novedad en América Latina y en Panamá, el cual se convirtió en una modalidad de trabajo regulada, como queda expresado, desde febrero del año 2020 y aplicada durante la pandemia, en gran parte de las empresas.

**Por último, tenemos la Resolución Ministerial No. DM-198-2020<sup>13</sup>** que como su título lo indica, convierte en normas de carácter obligatorio los acuerdos de la mesa de diálogo tripartita por la economía y el desarrollo laboral en materia de retorno gradual, sanitario y laboral a la actividad económica. Esta Resolución, además, ordena

---

<sup>12</sup>G.O. 29062 de 6 de julio de 2020.

<sup>13</sup>G.O. 29066-A de 10 de julio de 2020

que los miembros de los sindicatos formen parte de los comités de salud preventivos de COVID 19 en cada empresa.

## **2. Decretos Ejecutivos.**

En cuanto a la producción de Decretos Ejecutivos bajo la responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, tenemos que los mismos fueron en su gran mayoría, de carácter temporal, incluso algunos de ellos hubo que prorrogar su vigencia, debido a que los cálculos de las autoridades acerca de la extensión de la pandemia, fueron siempre subjetivos, en ausencia de parámetros precedentes.

La referencia más cercana a la situación laboral generada por la pandemia del COVID 19 fueron los efectos laborales de la invasión militar estadounidense de diciembre de 1989 con algunas diferencias sustanciales, como el poco nivel de desarrollo y crecimiento económico que tenía Panamá en ese momento comparado con 2020. La crisis económica nacional provocada por el sabotaje previo a la invasión, hizo que los dineros del sistema bancario nacional estuviesen “guardados” por los Estados Unidos y fueron devueltos al gobierno surgido de la invasión y, por último, la crisis era nacional y no mundial. Por todo eso, aquella experiencia apenas pudo ser tomada en cuenta para la producción normativa laboral de la pandemia.

Los Decretos Ejecutivos dictados fueron temporales porque el criterio prevaleciente no sólo era que el retorno a la normalidad sería en poco tiempo, sino que no era necesario reformar el Código de Trabajo, regente de las relaciones de trabajo individuales y colectivas. Se asumió que había que reglamentar algunos aspectos contenidos en el Código de Trabajo, adecuándolos a la situación creada por la pandemia<sup>14</sup>, pero no su reforma permanente.

Ninguno de los Decretos Ejecutivos dictados, fueron declarados ilegales, debido a su temporalidad, a pesar que fueron objeto de diversas demandas de nulidad, sobre todo de parte de CONATO y de CONUSI. Quedó entonces para la historia el juicio conceptual acerca de su ilegalidad, sin embargo, los efectos buscados por los mismos, descritos en los considerandos de cada uno de ellos son fácilmente comparables con los resultados, por lo que el juicio objetivo, sobre su eficacia y funcionalidad no resulta muy difícil.

**El Decreto Ejecutivo No. 71 de 2020**<sup>15</sup> reglamentó provisionalmente el artículo 159 del Código de Trabajo,

---

<sup>14</sup>En algunos casos se incluyó en los Decretos Ejecutivos normas que debían ser legislativas pero la temporalidad de las medidas junto a la ausencia de sesiones de la Asamblea Nacional impulsaba la necesidad de actuar al margen de la formalidad jurídica, en función de proteger un bien jurídico supremo: la estabilidad laboral y el empleo.

<sup>15</sup>G.O. 28979-C de 13 de marzo de 2020.

adoptando el formato de acuerdo que debían registrar empleadores y trabajadores acerca de la reducción de la jornada a la que se refiere este artículo del Código de trabajo y especificando su vigencia mientras dure el estado de emergencia nacional.

**El Decreto Ejecutivo No. 78 de 2020**<sup>16</sup> establece medidas de prevención del contagio de COVID 19 que pueden tomar los empleadores y trabajadores pertenecientes a grupos más vulnerables de riesgo de contraer la enfermedad. Entre las medidas se incluyen vacaciones vencidas o adelantadas, teletrabajo, trabajo a disponibilidad del empleador y /o permisos remunerados.

**El Decreto Ejecutivo 81 de 2020**<sup>17</sup> reglamentó el numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo (causas de fuerza mayor para suspender los efectos del contrato de trabajo), debido a la gran cantidad de empresas que estaban cerrando operaciones de manera anárquica<sup>18</sup>, especificando que la enfermedad COVID 19 podía considerarse causa de fuerza mayor y establecía los procedimientos para tramitar la

---

<sup>16</sup>G.O. 28981-D de 16 de marzo de 2020.

<sup>17</sup>G.O. 28985-C del 20 de marzo de 2020.

<sup>18</sup>Ninguna empresa solicitó autorización al MITRADEL para suspender los contratos de trabajo antes de la expedición del Decreto Ejecutivo 81 de 2020.

autorización de MITRADEL para la suspensión de los efectos de los contratos de las empresas cerradas por esta causa. Ordenó incluir a los trabajadores con contratos suspendidos en los beneficios solidarios otorgados por el Estado, lo cual permitió que más de 284,000 trabajadores recibieran bolsas de comidas, bonos físicos o digitales durante su suspensión contractual.

Este Decreto Ejecutivo indicaba que las empresas que no tramitaran la suspensión de los contratos de sus trabajadores como lo ordenaba el Decreto, serían responsables del pago de los salarios de sus trabajadores mientras estuvieran cerrados y por último, que el impedimento del retorno de los trabajadores por parte del empleador al final de la suspensión (que no podía ser más de 4 meses según el Código de Trabajo), se entendería como despido verbal y por lo tanto injustificado. Este Decreto fue derogado por el Decreto Ejecutivo 229 de 15 de diciembre de 2020.

**El Decreto Ejecutivo 86 de 2020**<sup>19</sup> habilitó las plataformas digitales de MITRADEL para recibir denuncias y quejas para poder accionar a través de la Dirección Nacional de Inspección o, poniéndose en comunicación con la empresa aludida, debido a múltiples y

permanentes quejas y llamadas de los trabajadores acerca de la violación de los derechos consagrados en el Código de Trabajo y en la legislación laboral recientemente dictada. El resultado fue que cientos de inspecciones se realizaron, se impusieron multas y disminuyeron las quejas por el incumplimiento de los derechos de los trabajadores, al menos por algún tiempo.

**El Decreto Ejecutivo 96 de 2020**<sup>20</sup> estableció por primera vez un proceso temporal de reapertura gradual de las empresas, con algunas especificaciones. Este Decreto fue promulgado durante el dialogo tripartito por la economía y el desarrollo laboral, lo que causó preocupación y reclamaciones del sector trabajador y en alguna medida del empleador en dicha mesa. Sometido a discusión en la mesa de dialogo tripartita, las partes concluyeron que no era el contenido sino la forma en que fue expedido lo que les inquietó. La norma establece que la reapertura gradual de las empresas, de acuerdo con los parámetros del MINSA, podrá ser verificada por MITRADEL y además, que las empresas pueden acordar la reducción de la jornada de trabajo con los trabajadores reintegrados, cumpliendo con las normas vigentes, como lo son el artículo 159 del Código de Trabajo y el Decreto 71 de marzo de 2020.

---

<sup>19</sup>G.O. 28994-B de 2 de abril de 2020

---

<sup>20</sup>G.O. 29025-A de 15 de mayo de 2020.



**El Decreto Ejecutivo 101 de 2020**<sup>21</sup> convierte en normas de carácter obligatorio, los acuerdos de la mesa tripartita de dialogo por la economía y el desarrollo laboral, en materia de reducción de la jornada de trabajo, ordenando que la reducción de la jornada de trabajo no afecte la rata salarial por hora, vigente antes de la suspensión de los contratos; que la reducción de la jornada no será superior al 50% de la que existía antes de la suspensión de los contratos de trabajo; que los acuerdos de suspensión de jornada sólo podrán hacerse hasta el 31 de diciembre de 2020 (después de eso deben hacerse nuevos acuerdos); que los descuentos salariales deberán ajustarse porcentualmente al salario que resulte de la reducción de la jornada y que es prohibido contratar nuevos trabajadores para sustituir a aquellos con contratos suspendidos.

**El Decreto Ejecutivo 133 de 2020**<sup>22</sup> reglamentó la Ley de Teletrabajo (Ley 126 de febrero de 2020). Este Decreto no hizo otra cosa que concretar un acuerdo salido de la mesa de dialogo tripartita por la economía y el desarrollo laboral y contiene precisamente lo acordado por los interlocutores sociales del trabajo que participaron en su discusión:

---

<sup>21</sup>G.O. 29067 del 13 de julio de 2020.

<sup>22</sup>G.O. 29115-A de 17 de septiembre de 2020.

CONATO, CONEP y MITRADEL. El mismo puntualizó temas importantes como la obligación de las partes de ponerse de acuerdo sobre el monto de dinero que el empleador debe dar al trabajador para cubrir la diferencia del costo de internet y de luz eléctrica; la vigencia del Código de Trabajo en esta modalidad de trabajo y las responsabilidades de cada una de las partes.

**El Decreto Ejecutivo 228 de 2020**<sup>23</sup> autoriza las reuniones virtuales de las organizaciones sindicales, reconocimiento que no aparece en el Código de Trabajo; suspende las elecciones de directivos sindicales por un año y ordena que para poder registrar las actas de asambleas generales virtuales, debe estar en la reunión virtual un funcionario designado por MITRADEL. En virtud de la inconformidad de las organizaciones sindicales con este Decreto, el mismo fue modificado mediante Decreto Ejecutivo 232 de 29 de diciembre de 2020, eliminando la presencia del funcionario de MITRADEL en las reuniones o asambleas generales virtuales y permitiendo las elecciones de directivos sindicales. Al parecer, hasta ahora los sindicatos han utilizado muy poco el registro de asambleas generales virtuales.

---

<sup>23</sup>G.O. 29169 del 4 de diciembre de 2020

**El Decreto Ejecutivo 229 de 2020**<sup>24</sup> estableció medidas temporales para el reintegro de los trabajadores con contratos suspendidos. Este Decreto fue muy polémico en su construcción pues los gremios empresariales se oponían acremente al mismo ya que según ellos, su contenido afectaba la reactivación de las empresas. El Decreto indicaba que a las empresas cuyas operaciones fueran suspendidas por MINSA, se le reconocería la suspensión automática de todos los contratos de sus trabajadores, mientras durara el cierre. Seguidamente, se ordenaba el reintegro porcentual de los trabajadores de esas empresas, que en 3 meses deberían tener reintegrados a todos sus trabajadores.

A las empresas del sector primario de la economía se le concedían 3 meses para reintegrar a todos sus trabajadores, pero en enero de 2021 debían reintegrar al 20% de los suspendidos, el siguiente mes al 70 % de los que se mantuvieran suspendidos y luego al resto.

A las empresas del sector secundario se le ordenaba reintegrar en enero de 2021, el 20% de los trabajadores suspendidos y en los meses subsiguientes, un porcentaje entre 20 y 30% mensual de los que continuasen suspendidos, hasta que en 6 meses debían estar todos

reintegrados y al sector terciario se le ordenaba reintegrar entre 25 y 30% mensual de los trabajadores que se mantuvieran suspendidos, hasta por 6 meses, luego de lo cual debían reintegrarse todos.

A las empresas de turismo y PYMES del sector terciario se le permitía una mayor flexibilidad porcentual mensual para el reintegro de sus trabajadores, pero al sexto mes, debían reintegrar a todos sus trabajadores.

Además, el Decreto reglamentaba sólo la prórroga de suspensiones y no nuevas solicitudes de suspensiones de contrato y repitió medidas contenidas en la Ley 157, que se explican más adelante, toda vez que esa Ley tendría vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020, mientras que este Decreto iniciaba a regir el 15 de diciembre de ese año.

Los empleadores pedían al gobierno nacional la reapertura de las empresas, a la vez que se oponían a que la norma obligara al retorno porcentual mensual de los trabajadores con contratos suspendidos.

El MINSA ordenó mediante el Decreto 1686 de 28 de diciembre de 2020, cuarentena total en las provincias de Panamá y Panamá Oeste desde el 4 hasta el 14 de enero de 2021, debido a los índices altísimos de contagios

---

<sup>24</sup>G.O. 29176-A de 15 de diciembre de 2020.

y muertes por COVID 19, por lo que hubo necesidad de prorrogar la vigencia del Decreto Ejecutivo 229 y así se hizo mediante el **Decreto Ejecutivo 231 de 2020**<sup>25</sup> que volvió a regular la suspensión de los contratos de trabajo en términos parecidos al Decreto 81 de 2020, que como queda dicho, había sido derogado por el Decreto 229. Establece reglas de procedimiento para la suspensión de los contratos en enero de 2021 y prorroga el inicio de la vigencia del Decreto Ejecutivo 229 para el 1 de febrero de 2021.

Cerca del final del mes de enero de 2021, aún se mantenía algunas restricciones de movilización por parte del MINSA en las provincias de Panamá y Panamá Oeste y se adicionó la provincia de Herrera, por lo que hubo de dictarse entonces el **Decreto 8 de 2021**<sup>26</sup> que subrogó el Decreto Ejecutivo 231 de 2020, con casi los mismos contenidos regulatorios, pero aplicados a las prórrogas de suspensiones sólo para el mes de febrero de 2021 y prorrogó nuevamente la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo 229 de 2020, para el 1 de marzo de 2021. Con éste Decreto culminó la producción de normas laborales desde el órgano Ejecutivo, ya que en febrero de 2021 la Asamblea Nacional aprobó la Ley 201, que recogió normas laborales

de aplicación a los trabajadores y empresas con contratos suspendidos, hasta el 31 de diciembre de 2021 y derogó los Decretos 229 y 231 de 2020 y el Decreto 8 de 2021.

### 3. Las Leyes.

Se expidieron dos leyes, con vigencia finita según su propio texto, durante la pandemia, entre marzo de 2020 y marzo de 2021 y una Ley de vigencia indefinida, que, sin embargo, contiene normas aplicables durante la pandemia.

En primer lugar, se dictó la Ley **157 de 3 de agosto de 2020**<sup>27</sup>, que recogió algunos de los acuerdos de la mesa de dialogo tripartito por la economía y el desarrollo laboral y algunas propuestas del Consejo de Gabinete y de la Asamblea Nacional.

En esta Ley, que tuvo vigencia del 3 de agosto al 31 de diciembre de 2020, estableció en primer lugar, que su ámbito de aplicación eran las empresas y trabajadores cesados temporalmente en su actividad laboral, por causa de la pandemia. Autorizó la extensión de la suspensión de los contratos de trabajo hasta el 31 de diciembre de 2020; prohibió la contratación de trabajadores para sustituir a los suspendidos; ordenó no utilizar

<sup>25</sup>G.O. 29186-B de 29 de diciembre de 2020

<sup>26</sup>G.O. 29199-A del 18 de enero de 2021.

<sup>27</sup>G.O. 29082-A de 3 de agosto de 2020.

el reintegro de los trabajadores como medida de discriminación o represalia, so pena de multa de B/500.00 a B/1,000.00 al empleador que incurra en esta práctica; permitió a los empleadores variar los turnos de trabajo previo aviso de 48 horas a los trabajadores. En esta Ley el Estado asumió el compromiso de entregar un bono en sustitución de la segunda partida del décimo tercer mes a los trabajadores que tuvieron contratos suspendidos entre abril y agosto de 2020. El Gobierno fijó posteriormente en B/50.00 el valor de ese bono.

La Ley 157 establece por primera vez en la historia, pero sólo para aplicar durante la pandemia, que el mutuo consentimiento para terminar la relación de trabajo debía ser propuesto por escrito por el empleador al trabajador y este debía responder después de 2 días y si no lo hacía así, se entendía que no lo aceptaba, pero si se firmaba el documento, el trabajador podía siempre demandar la nulidad del acuerdo y pedir su reintegro. La afirmación del trabajador en este caso, según el texto legal, constituía una presunción de hecho es decir, que podía ser destruida con pruebas por el empleador.

También se estipuló que aquel trabajador que fuese cesado dentro de los 3 meses posteriores a su reintegro después de haber estado suspendido, debía recibir la

cancelación en un solo pago, de todas sus prestaciones finales.

La Ley incluyó un acuerdo de la mesa tripartita de dialogo de mayo-junio de 2020, en el sentido que la prima de antigüedad e indemnización de los trabajadores con contratos suspendidos, debían ser cancelados en base a los salarios recibidos en los últimos meses antes de la declaratoria del estado de emergencia nacional.

Finalmente, esta Ley adicionó el artículo 116-A al Código de Trabajo (es la única norma permanente de la Ley), en el sentido de que el tiempo del fuero de maternidad se deja de contar mientras la trabajadora tenga su contrato suspendido, debido que estando suspendida no la pueden despedir, lo que implica una doble protección innecesaria, por lo que en esencia se amplía el tiempo efectivo de que goza la trabajadora del fuero de maternidad después del parto. Curiosamente, algunas destacadas feministas y organizaciones sindicales, demandaron la inconstitucionalidad de esta norma, que como queda expresado, busca ampliar la cobertura del fuero de maternidad en el tiempo.

**La Ley 165 de 16 de septiembre de 2020**<sup>28</sup> modificó la Ley 159 de 2003, sobre el programa de alimentación para los trabajadores, conocido como

---

<sup>28</sup>G.O. 29115-A de 17 de septiembre de 2020.

“Vale Panamá”. La modificación fue una iniciativa legislativa del Consejo de Gabinete que se concreta en aumentar de B/300.00 a B/500.00 el valor del bono; ampliación de la cobertura, que ahora incluye, además de alimentos y medicinas, servicios en clínicas, laboratorios, centros de imagenología, hospitales, centros de terapia, ópticas, clínicas odontológicas y en general, servicios médicos reconocidos por MINSA, además de su uso en centros educativos de todos los niveles, incluyendo centros de atención integral a la primera infancia, enseñanza pre primaria, primaria, media, premedia, técnica y universitaria.

La Ley indica que el vale podrá ser recibido por cualquier trabajador, con independencia de su condición laboral, haciendo alusión indirecta a la suspensión de los contratos de trabajo.

Hay que recordar que la ley original especifica que este vale es voluntario por parte del empleador, que se beneficia con el reconocimiento del 100% de su valor para exoneración del impuesto sobre la renta; que el bono no forma parte del salario ni lo sustituye y por eso no posee carga social como el salario (deducciones fiscales, de la seguridad social, vacaciones, décimo tercer mes, etc.).

Por último tenemos la **Ley 201 del 25 de febrero de 2021**<sup>29</sup> que se dictó también por iniciativa legislativa del Consejo de Gabinete por medio de la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, la cual como su nombre lo indica, busca normalizar las relaciones de trabajo, interrumpidas por la cesación temporal de labores de las empresas, producto de la pandemia de COVID 19.

La norma, concebida en base al comportamiento de la economía y al comportamiento de las reactivaciones de contratos de trabajo, así como de los nuevos contratos existentes<sup>30</sup> según los registros de MITRADEL, ordena la reactivación gradual mensual obligatoria, pero a diferencia del fallido Decreto Ejecutivo 229, sin fijar porcentajes mensuales. Indica que las empresas que estén cerradas por orden del MINSA podrán reactivar sus contratos gradualmente cuando se les permita reabrir, pero en 5 meses deberán tener al 100% de sus trabajadores laborando. Para las empresas del sector primario se les concede un periodo de 3 meses para la reactivación del 100% de los trabajadores, pero cada mes deberán reactivar a algunos de los contratos suspendidos, es decir,

<sup>29</sup>G.O. 29228-A del 26 de febrero de 2021.

<sup>30</sup>En el año 2020 se registraron, en plena pandemia, más de 133,000 nuevos contratos de trabajo, que es significativo si consideramos el entorno de incertidumbre absoluta existente.

que después del tercer mes desde la vigencia de la Ley, no podrán solicitar más prórrogas de suspensión de contratos.

El mismo trato se brinda a las empresas del sector secundario, a las que se les concede un término de hasta 6 meses desde la entrada en vigencia de la Ley, para no prorrogar más la suspensión de los contratos de sus trabajadores, a los cuales deberán reintegrar paulatinamente cada mes. Para el sector terciario se les concede un plazo de hasta 8 meses, con las mismas condiciones que a los otros sectores.

También se faculta a empleadores y trabajadores para negociar la ampliación o reducción de los términos de retorno gradual y definitivo contenido en la Ley. Se repite la prohibición de nuevos contratos para sustituir a los trabajadores con contratos suspendidos, al igual que la norma sobre el cálculo de las prestaciones finales de los que hayan estado suspendidos; la consideración de despido verbal al impedimento del reintegro del trabajador por parte del empleador y la regulación del mutuo consentimiento para dar por terminada la relación de trabajo, en los términos descritos originalmente en la Ley 157 de 2020.

Se ordena el pago de la liquidación de las prestaciones finales del

trabajador en un plazo máximo de 8 meses, con pagos mensuales no inferiores al salario mínimo legal, cuando la relación de trabajo termine dentro de los 3 meses posteriores a la suspensión de los contratos de trabajo. En el caso de las PYMES no se establece el límite de 8 meses, pero el acuerdo deberá incluir un pago mensual no inferior al salario mínimo legal.

También se repite la autorización legal para variar los horarios de trabajo, así como la permisibilidad legal de acuerdos sobre reducción de jornadas de trabajo, con base en las normas vigentes en el Código de Trabajo y el Decreto Ejecutivo 101 de 2020.

La Ley 201 ordena el reintegro de los dirigentes sindicales, de los representantes sindicales, de las personas con discapacidad y de las trabajadoras embarazadas que no estén de licencia, en el primer mes de reactivación de las empresas y por último, esta Ley reglamenta el procedimiento de las solicitudes de prórroga de las suspensiones de los contratos de trabajo de manera más ordenada y eficiente y crea el Registro Nacional de Desempleo, a cargo de MITRADEL.

La normativa laboral durante la pandemia, como se ha descrito, ha sido prolija pero puntual, centrándose en la certeza jurídica

de las condiciones laborales para empleadores y trabajadores pero sobre todo, en la protección de los derechos de los trabajadores con contratos suspendidos, cuyo número al finalizar el presente artículo se ha reducido a más de la mitad, lo cual resulta un poco esperanzador de que las cosas pueden mejorar en la actividad laboral y económica o por lo menos ser menos catastróficas de los que hemos pensado.

Si esta normatividad contribuyó a eso, a pesar del esfuerzo y energía que se le imprimió, a pesar del constante dialogo y consulta tripartita, a pesar de los diferentes puntos de vista acerca de cómo se debía proceder, es una tarea para la historia. Lo cierto es que las reglas laborales al parecer, mantuvieron los criterios y elementos que la coyuntura ameritaba para no afectar o afectar lo menos posible a los trabajadores, dadas las grandes dificultades creadas por la pandemia y la defensa a ultranza de los diferentes puntos de vista o intereses.

## Bibliografía

•AYALA MONTERO, Carlos. Leyes Temporales y Permanentes en Tiempos de Pandemia. La Estrella de Panamá. Jueves 22 de abril.

•CONEP. Reporte COVID 19. Panamá legal Group. <file:///C:/Users/ayala/Downloads/Recopilación%20de%20Normas%20Covid-1>

•DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. Décima Edición. Paidós. 1997. Buenos Aires.

•DE LA TORRE, Ana Karen. Entrevista a Dalyenis Dianela Lafuente Villarreal. El Impacto de la pandemia en el derecho laboral de Panamá.

El impacto de la pandemia en el derecho laboral de Panamá | LexLatin

•NUÑEZ, Rorix y HASSON, Eliel (coordinadores). Guía de medidas laborales frente al COVID-19 en Iberoamérica. Tirant Lo Blanch edita. Librería virtual: [www.tirant.es](http://www.tirant.es). Mayo de 2020.

•OIT: La COVID 19 y el Mundo del Trabajo. Séptima edición Estimaciones actualizadas y análisis. [oit.org](http://oit.org). publicado 25 de enero de 2021

•PODETTI, Humberto A. Los Principios del Derecho del Trabajo, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/139/11pdf>

•UDELAS. INETRA. Segundo Informe Nacional del Trabajo. UDELAS. 2019. Panamá

## Consulta o imposición: Un Paradigma por resolver

*Jaime Beitia Fernández*

*Licenciado en Sociología, Universidad de Panamá.*

Definición de paradigma: se puede definir como un conjunto de estereotipos que prevalecen en la conducta de un grupo social, no obstante, los paradigmas sociales se conforman por un conjunto de creencias y conocimientos que forman en cada sociedad una imagen o una visión sobre la manera de ver y entender el entorno.

Palabras claves: Paradigma, Consulta Ciudadana, Sociedad, Políticas Públicas, democracia y sistema capitalista, Consenso.

### Introducción

Uno de los paradigmas normativos de la política pública moderna es la inclusión de los ciudadanos en el proceso de consulta, diseño, aprobación, implementación y evaluación de las decisiones políticas, sociales y económicas de un País con un sistema capitalista como el nuestro, Sin embargo, la intervención de la ciudadanía por sí misma no necesariamente tiene impactos positivos, sea en la consolidación de un sistema político o un sistema parlamentario de cara al pueblo.

Es importante precisar que en un Estado democrático de derecho existen diversos mecanismos de participación ciudadana<sup>1</sup>, los cuales

le sirven al Estado para canalizar las inquietudes de su sociedad y escuchar e interpretar sus reclamos y opiniones, lo que, a su vez, dará sustento a los procesos de decisión y legitimidad al gobierno.

De esta manera, el mecanismo de la consulta pública puede ser utilizado para fortalecer la democracia o, por el contrario, servir como una estrategia de imposición por grupos de presión organizados hasta cierto punto autoritarios utilizando las calles para legitimar posiciones mientras “negocian”. De acuerdo con la teoría de la ciencia política<sup>2</sup>, estos mecanismos funcionan de manera óptima en los sistemas democráticos con régimen de gobierno representativo como el nuestro, que, a través de partidos políticos, o sistemas legislativos convocan a las partes interesadas a conversar sobre el tema en conflicto, ya que son grupos “característicos” de la sociedad civil.

---

<sup>1</sup>Concepto en el cual el ciudadano participa en las decisiones políticas, civil y comunitaria del País/Torres, Carlos Ariel Sánchez/ Participación Ciudadana en la democracia/ Universidad del Rosario, Colombia.

<sup>2</sup>La ciencia política o politología es la ciencia social que estudia la teoría y práctica de la política los sistemas y los comportamientos políticos en la sociedad.



En particular queremos analizar el mecanismo de consulta de la Asamblea Nacional, su efectividad o sea la capacidad de producir el efecto deseado, hasta ahora a sido un esfuerzo negativo por la intransigencia de los grupos de presión o viceversa, intransigencia de las autoridades correspondientes en este caso los diputados.

### **Antecedentes**

Históricamente, como formas de consulta popular, los referéndums han servido para ratificar o derogar leyes; por otra parte, los plebiscitos han ayudado a generar nuevos órdenes constitucionales impactando en la vida cotidiana de la sociedad. Ahora se opta por una variante: la consulta popular, un mecanismo de participación ciudadana útil para ejercer el derecho constitucional para opinar en torno a temas de trascendencia nacional, de manera que su voluntad, vinculante conforme dicte la ley, pueda incidir en el debate y las decisiones tomadas en el Órgano Legislativo.

### **Antecedentes del sistema panameño de consulta popular.**

Desde 1972 con las Reformas Constitucionales se abre un nuevo metodo de consulta popular, se crea la Asamblea Nacional de

Representantes de Corregimientos<sup>3</sup>, el cual abre el marco de consulta directa con la sociedad. mediante las Juntas Comunales, quienes organizan sus grupos para aprobar o desaprobado proyectos, mediante la consulta ciudadana. las mismas eran elevadas a la Asamblea para su discusión, aprobación y ejecución.

En esos momentos su efectividad era de un alto porcentaje, ya que el lema del momento era "el que más consulta, menos se equivoca" y la sociedad panameña acogió como suyo, era una consigna sine qua non de la Asamblea de Representante.

Este sistema tuvo su auge hasta 1983 en donde el llamado Poder Popular se traslada más a la población que compone su entorno social, y deja de ser Asamblea de Representantes de Corregimiento perdiendo así el poder de consulta a nivel nacional.

Surge entonces el Órgano Legislativo<sup>4</sup> donde sus miembros son escogidos por votación popular directa, actualmente la Asamblea Nacional se compone de 71 diputados que

<sup>3</sup>Órgano creado en 1972 por el General Omar Torrijos Herrera para la consulta política, social y económica del País / Constitución Política de 1972.

<sup>4</sup>La Constitución Política fue reformada en 1983, estableciendo un órgano o corporación legislativa, denominada Asamblea Legislativa, integrada por Legisladores estos eran electos por circuitos electorales por un periodo de cinco años.

representan 39 circuitos electorales establecidos según el número de población.

El carácter colegiado diverso, deliberante y representativo del Órgano Legislativo le confiere la misión primordial de reflejar las aspiraciones de las mayorías y minorías de la sociedad panameña.

Para entrar en el análisis de estos conceptos como sociedad y consulta ciudadana mencionados en líneas anteriores retrocedamos un poco y veamos algunos enfoques de prestigiosos filósofos y sociólogos clásicos como Immanuel Kant o John Stuart Mill<sup>5</sup> quienes realizaban los siguientes planteamientos en torno a los mismos.

“En los estudios acerca de las ventajas de la participación ciudadana, de manera explícita o implícita, se consideran dos grandes enfoques: el pragmático y el normativo. El primero es predominante en los análisis desde la disciplina de la política pública, y centra su reflexión en tópicos de la gestión pública eficiente, incluyendo el problema de la legitimación de las decisiones y de las políticas y los programas que se pretende implementar. El

---

<sup>5</sup>Immanuel Kant Filósofo y científico alemán de la ilustración y precursor del idealismo / 1724 – 1804, y John Stuart Mill filósofo político y economista inglés teórico del utilitarismo 1806 – 1873, enfocado en la calidad, la libertad y la igualdad de género.

segundo es más afín a la teoría de la democracia, y busca acelerar los procesos de la consolidación de ésta, particularmente el enriquecimiento de la democracia representativa con elementos de la democracia participativa y deliberativa.”

### **Seguidamente proyectan lo siguiente:**

El enfoque normativo, además de considerar la participación ciudadana como condición sine qua non de la democracia, enfatiza también el impacto positivo sobre algunos fenómenos deseados de la vida colectiva, no exclusivos de la democracia participativa o deliberativa. Uno de los aspectos fundamentales para los liberales, por ejemplo, es el vínculo inquebrantable entre la participación en las decisiones públicas y el ejercicio de la libertad. Las raíces de esta preocupación llegan a filósofos clásicos; y en el contexto de la sociedad posmoderna, individualizada y con valores pos materiales, adquiere una nueva relevancia: dicen: “en un mundo social de normas e instituciones, el individuo es libre en la medida en que las decisiones del colectivo han sido debatidas y aceptadas por cada uno”.

Si cada individuo es el mejor juez de su propio interés, sin la participación no hay posibilidad de que todas las preferencias se manifiesten en

la vida pública por medio de la representación. Esto lleva a otro problema interno de la participación: la preservación y el enriquecimiento del pluralismo social<sup>6</sup>, una de las preocupaciones en torno de la participación es el sesgo existente a favor de los grupos con mayores recursos y mejor organizados, que de por sí tienen mayor presencia en el ámbito público. Un proceso de participación, desde su diseño, puede asegurar la presencia de opiniones minoritarias o de sectores marginados y poco organizados en el proceso de la política pública, y también en la conciencia de la sociedad en su conjunto. Finalmente, desde el enfoque normativo, se enfatiza el fortalecimiento del capital social y de la identidad local, dos elementos ubicados en la frontera entre lo normativo y lo pragmático, dado que ambos facilitan la creación y la implementación de las políticas públicas, pero desde el enfoque poblacional son además fines en sí mismos de una buena sociedad.”

Siguiendo este pensamiento socio-político<sup>7</sup>, nos preguntamos ¿todos

<sup>6</sup>Participación de los grupos sociales en la vida democrática, promueve, valora y respeta la heterogeneidad social en todos los procesos internos de la organización bajo el respeto de los derechos fundamentales.

<sup>7</sup>Agrupación que agrupa lo social con lo político, representa el cruce de dos ciencias, la sociología y la política, estudiando así los fenómenos políticos - social

estos grupos consultan o debaten a lo interno de sus organizaciones para tomar decisiones que no reflejen división ante la ciudadanía? ¿Los movimientos sociales representan realmente un cambio social, la ciudadanía los reconoce como sus representantes legítimos? La respuesta está en la identidad y perfil de sus “dirigentes” ¿Por qué cuando son convocados por el hemiciclo parlamentario, el grupo se fraccionan, tienen diferentes intereses o las llamadas agendas ocultas?

Mencionemos algunos ejemplos: el ejecutivo presentó dos proyectos de Ley que guardan relación con los jubilados y pensionados, En efecto, el proyecto de Ley 777 relacionado con la creación de una Comisión Nacional para la Revisión de las Pensiones y Jubilaciones, y el proyecto de Ley 778, que crea el bono extraordinario para los jubilados, la ciudadanía pensó siempre que eran proyectos de “fácil” discusión y aprobación, la comisión de trabajo invito a todos los grupos de jubilados para que expusieran ante ella sus opiniones en pro y contra del proyecto, unos fueron otros no, hasta ahora no hay claridad en esto, (acepto responsablemente que este ejemplo es un poco especulativo) por el hecho que el método de lucha de los jubilados fue diferente, algunos buscaron el método de consulta en la asamblea nacional mientras otros buscaron el método de lucha en las

calles, unos acusaban a los otros de traición al movimiento, tanto así que unos fueron a negociar a la presidencia de la República y otros a la asamblea legislativa.

Así podemos mencionar otros ejemplos, por la cual un anteproyecto de Ley no tiene consenso de sus promotores o interesados, pero la consulta se da como lo indica el reglamento interno de la asamblea nacional.

No podemos ser subjetivos en las causas del “No Consenso”, también hay que examinar el método trazado por la Asamblea de Diputados, en este caso concreto las comisiones permanentes en donde se da la discusión, prohijamiento y aprobación en primer debate de los anteproyectos.

La asamblea se compone de 15 comisiones permanentes (artículo 46 del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional) en donde todas tienen como método la consulta ciudadana, exceptuando la de presupuesto que tiene la opción de sesionar a puerta cerrada.

El mecanismo de las comisiones es amplio y participativo en donde los grupos pueden asistir y exponer su punto de vista ante un proyecto de su interés, es más se le da cortesía de sala para que ante los diputados expliquen porque desean el proyecto

o no; he introduzcan propuestas al mismo.

Basado en estos instrumentos de consulta ciudadana en las comisiones permanentes y la Dirección de Participación Ciudadana cito, Informe de Fortalecimiento para la participación ciudadana. Realizado en la gestión presidencial de Rubén De León<sup>8</sup>. Octubre 2016.

“La participación ciudadana en los órganos legislativos siempre se concibe como una aspiración compleja. El carácter eminentemente representativo de los poderes legislativos que históricamente han puesto en segundo plano el valor de la participación ciudadana en sus quehaceres, sumado a la incertidumbre sobre el aporte real que podrían realizar los mecanismos de participación a procesos que requieren alto estándar técnico para la producción de leyes efectivas.”

Esto nos dice, que tan compleja es la consulta ciudadana en cuanto a su legitimidad, por un lado, los diputados son elegidos como representantes del pueblo para hacer Leyes y los representantes de los ciudadanos no hay evidencias de una escogencia democrática a solo que sean gremios sindicalistas o grupos organizados con personería jurídica bien establecidas para ser verdaderamente representativos.

---

<sup>8</sup>Rubén de León Sánchez presidente de la Asamblea Nacional periodos 2015 a 2016 y 2016 a 2017

Es por ello que cuando se consulta con un grupo no representativo hay diferencias y no se llega a una verdadera solución y los diputados tienen que tener una gran capacidad para lograr un consenso entre esos grupos.

La presión de grupos en las calles se convierte en una estrategia en donde la exigencia prevalece ante cualquier consulta y como consecuencia se perjudican a terceros.

Nuestro sistema democracia permite este tipo de acciones, recabar las opiniones que los ciudadanos tengan sobre un determinado planteamiento que la autoridad estime conveniente someter a consulta ciudadana y como resultado se debe generar una respuesta organizada al proceso de consulta de parte de la autoridad correspondiente.

En estos dos objetivos, consulta vs resultados, es donde se debe generar una democracia ideal, pero a veces se convierte en una utopía donde el plan o proyecto pareciesen de difícil realización por razones de liderazgo gremial combinado con orientaciones políticas adversas.

### **Conclusiones            objetivas            y subjetivas.**

La objetividad está basada en la ausencia de prejuicios e intereses personales, en ella los hechos y los conceptos son tratados como objetos

y la información subjetiva contiene el punto de vista de las personas que la expone y está influida por sus intereses y deseos.

Teniendo en cuenta estos dos conceptos podemos establecer que la Asamblea Nacional a pesar de tener el porcentaje muy bajo de credibilidad en la sociedad panameña tiene y aplica sus métodos de consulta ciudadana, aquellos que tienen vocación de investigadores podrán comprobarlo en las actas de las comisiones permanentes donde se registran los grupos cívicos, sociales y políticos que han participado en la discusión de anteproyectos y proyectos de ley, los cuales muchos están en el orden del día del pleno de la Asamblea Nacional, y otros permanecen en la comisión por falta de consenso de las partes involucradas, decir lo contrario es pretender ver la realidad desde un punto de vista incorrecto, ser objetivo frente a la Asamblea es difícil desde la perspectiva socio- política que ahí se refleja, es bastante notable los diversos pensamientos que tienen los diputados, que a pesar que pertenecen a un partido en común, sus raíces sociales y políticas no son homogéneas y, la imposición de un criterio o línea política a veces en vez de unir, trastoca con lo íntimo de su ser o pensamiento real de las propuestas y votan por presión no por convicción.

Sumado a esto podemos decir que los medios de comunicación también influyen en la opinión pública, por sus noticias subjetivas dirigidas a proporcionar información a que el oyente interprete por sí solo, un hecho, ya que cautiva e impacta al lector, podemos simplificar esta observación en lo siguiente, la pregunta es, son casuales estos tipos de noticia televisivas y escritas, la respuesta está en el impacto que tiene en la ciudadanía, total desconfianza en la institución, llamada Asamblea Legislativa.

A mi criterio es uno de los problemas más serios que tienen los diputados como actores principales frente a las consultas ciudadanas.

Si vemos la última contienda electoral se caracterizó por una consigna particular que fue NO A LA REELECCIÓN, que no tuvo su objetivo deseado por los grupos que la abanderaron ya que muchos diputados se reeligieron y los nuevos no han superado el principio de que el más viejo (no por edad) sino por experiencia, tiene la razón, esto nos hace reflexionar es buena la reelección o no...

Este análisis queda para mi próximo escrito.

## El Perfil del Moderador

*Benedicto Agrazal*  
*Especialista en Seguridad Social*

### Resumen.

Vivimos en una sociedad donde encontrar puntos de consensos no es fácil, todos los grupos tienen sus posiciones, algunas ideológicas, políticas o culturales, pero lo importante, es que tenemos que dialogar para poder dirimir nuestras diferencias, porque al final el desarrollo de las ciencias, es producto de un proceso dialéctico, de donde han de surgir conceptos superiores.

La historia es testigo de esa realidad, por muchos años prevaleció la teoría geocéntrica, la tierra como centro del universo, para darle paso a la teoría heliocéntrica, donde el sol, reemplaza a la tierra, en ese concepto que significó un cambio en el desarrollo de las ciencias.

La base del progreso, ha estado sustentado en la dialécticas, con el correr del tiempo, los conceptos dejan de tener vigencia, porque no se adaptan al entorno, a nuevas realidades, paradigmas que han sido aceptados en la ciencia, educación, artes y otras disciplinas, han sido sustituidos por nuevas concepciones. Encontrar puntos de consensos no es fácil, cuando tenemos una idea nos apropiamos de ella y cambiar de

posición, significa de alguna forma hacer una concesión, es aquí donde el moderador cumple un rol importante, porque su función es acercar las posiciones de las partes.

El perfil del moderador, debe ser el de una persona que tenga la capacidad de interlocución del tema que se discute, con suficiente liderazgo, para que sus propuestas sean aceptadas, que deben ser el resultado de lo que ha escuchado, conciliando posiciones y que en esa propuesta, se vean representados todos los que están en la mesa de negociación.

La Asamblea Nacional es un escenario de concertación, donde al final las propuestas deben ser el resultado del diálogo, de tal forma que todo documento que se presente, debe pasar por el tamiz de la discusión, escuchar opiniones a favor y en contra y luego producir síntesis, con los puntos de coincidencia. Es recomendable que las comisiones sean dirigidas por alguien que tenga el perfil de un moderador, de manera que quien la dirija tenga esos atributos.

En el devenir de los pueblos, hay hechos que nos marcan y que influyen en nuestra cultura y el momento que

estamos viviendo con la pandemia, es uno de ellos. Estos nos ha llevado a que reflexiones sobre nuestros valores y que se introduzcan cambios culturales, los cuales nos señalaran un antes y después, porque nos hemos dado cuenta, lo que significa la solidaridad, el concepto de familia se ha fortalecida y estamos aprendiendo que esta pandemia, ha sido como especie de un nivelador social, donde todos hemos estado expuesto a efectos de la pandemia, que no hace distinción de clase social y que nos ha obligado a practicar medidas preventivas, que desde hace tiempo conocemos, que podíamos considerarlas intrascendente, porque no le veíamos su relevancia.

Esta pandemia nos ha llevado a establecer la diferencia entre lo esencial y lo superfluo, a consolidar el grupo familiar, a compartir más tiempo con los nuestros y hacer de la solidaridad una expresión sublime, donde tengamos la disposición de compartir lo poco que tenemos para ayudar el prójimo.

## **1. Introducción**

Desde que se identificó el primer caso en Panamá, una panameña que regresaba de España, pensamos que podría ser un caso aislado, pero el 9 de marzo, cuando se produce el primer caso de muerte a causa del Covid-19, se prenden las alarmas y el Ministerio de Salud, comienza a poner

en práctica las estrategias que ya se estaban preparando para enfrentar a esta pandemia.

Es incuestionable, que las medidas adoptadas producen tensiones, porque nuestros valores culturales no están diseñados para que haya prohibiciones y para que se cumplan, deben existir medidas coercitivas que nos obliguen a su acatamiento.

El primer problema, es el rechazo legítimo que tenemos a la autoridad, pero esta es necesaria para que haya una convivencia social, donde impere el orden. Para un sector de la sociedad no hay ningún problema, porque es probable que esas medidas no afecten nuestra conducta, pero los jóvenes que están acostumbrados a la vida mundana, a disfrutar de aquellas triviales que le causan satisfacciones, es una tarea dura de adaptarse a ese nuevo entorno y aquí se produce los enfrentamientos, entre la gente que no está dispuesta a cumplir con las leyes y las autoridades que tienen la obligación de que todos las acatemos.

Luego de estar confinado por 5 meses, la práctica de todas estas medidas introduce cambios culturales, que esperamos que una vez superada esta situación, que nos habrá tomar algún tiempo, se arraiguen y constituyan nuevas formas de convivencia social, porque el ejercicio de nuevas normas, se constituyen en hábitos y la frecuencia



con que lo hagamos se convierten en virtudes.

Todas las crisis representan oportunidades, Panamá al igual que otros países están pasando por una situación difícil, pero también es la apertura para reinventarnos y poder salir adelante, ante esa nueva realidad que se nos avecina, lo cual significa reconstruir todo el tejido social, que nos une como panameños y continuar siendo un país, que ha sido un ícono de desarrollo en Latinoamérica.

Cuando comencemos a ver el concepto de familia, nos daremos cuenta que hemos retomado la idea de una familia en una sociedad tradicional, que más allá, del padre, madre e hijos, también forman parte de la familia nuestros amigos, vecinos y los que están distantes, los sentimos de cerca a través de los entornos virtuales y somos solidarios y sentimos pesar por la desventura que pueda tener el prójimo.

En educación, nos hemos visto precisado a que los educadores se reinventen para hacer uso de la tecnología para atender a sus estudiantes, los padres de familia se han convertido en tutores de sus hijos, para acompañarlos en sus responsabilidades académicas. En el ámbito empresarial, también han cambiado las reglas del juego y las tradiciones y costumbres, que

con tanto entusiasmo celebramos, hemos establecidos nuevas formas de hacerlo, donde los pueblos expresan su sentimientos.

La experiencia que estamos viviendo es aleccionadora, sentimos pesar porque aquellos que nos hayan abandonados, aquellos que han caído en el desempeño de sus deberes, para los cuales sus sacrificios, deben ser el elemento motivador para lograr una mejor sociedad. Necesitamos tener mejores ejemplos, en quien inspirarnos para ser mejores ciudadanos y en ese empeño todos debemos hacer nuestra tarea.

## **2.Los valores de familia.**

Si analicemos el concepto de familia, nos daremos cuenta que la pandemia nos ha marcado un antes y después. La familia en las ciudades terminales como Panamá y Colón y otras urbes, se acerca a una sociedad industrial, que están constituida por padre, madre e hijos, siempre y cuando vivan bajo un mismo techo.

En esa relación sanguínea que une a la familia, hemos visto desencuentros, padres que no se llevan con los hijos, hogares disfuncionales donde no existe la figura paternal y quien la ejerce, nos da los mejores ejemplos. Estas prácticas, están muy distantes, de aquellos hogares donde compartir una mesa, estaba revestido de una solemnidad, donde no se podía tomar

los alimentos hasta que tuviese el cabeza de familia y era un momento de tertulia esos encuentros y en algunos casos, habían invocaciones religiosas, antes de iniciar ese momento sagrado, que era sentarse en una mesa para tomar los alimentos.

Desde luego, está práctica se ha perdido, los horarios de trabajo son en un solo bloque, nadie puede estar en su casa al medio día. Algunos padres tienen horarios de trabajo extendidos y no regresan a sus casas hasta altas horas de la noche, pero de toda forma, las familias buscan ese momento para estar unidos y compartir esa unión familiar.

En el interior, el concepto de familia, es más extendido, forma parte de ella, aquellos con quienes una relación sanguínea, para también incluimos a los vecinos, a los compadres y aquellos amigos con quienes tenemos una relación especial, no obstante, también ha estado influenciada, por las prácticas que observamos en las grandes urbes, ya que es natural, que a las expresiones culturales no le podemos poner un freno, para decirles aquí no pueden llegar, y la única manera de contrarrestarla, teniendo una formación de valores que nos permita razonar para poder decidir cuáles son los valores que debo adoptar.

Por supuesto, se han introducido cambios en los patrones culturales en la familia y esperamos que estos valores se sigan cultivando. La familia se ha integrado y se ha fortalecido la solidaridad, somos sensible al dolor ajeno, tenemos la disposición a colaborar, a entregarnos para hacerle frente a las adversidades.

El tiempo que hemos tenido para estar juntos, nos ha llevado a reemplazar la tertulia que hacemos en grupos sociales, por compartir nuestras inquietudes en familia, es probable que estemos conociendo facetas de la personalidad de nuestros allegados, que desconocíamos y que nos ha permitido conocernos mejor.

Si bien es cierto, que se ha producido un distanciamiento físico, socialmente no ha ocurrido eso, hemos pasado de un entorno material a un entorno virtual. Hemos aprendido a usar la tecnología, para contactar a parte de la familia que no conviven bajo un mismo techo, con los amigos nos reunimos utilizando plataformas tecnológicas. Los eventos sociales, como cumpleaños, nacimientos, graduaciones, ahora son virtuales y hemos aprendido a estar cercanos uno de los otros, aunque la distancia nos separe.

Los padres de familia, que han estado ausentes en el proceso de enseñanza aprendizaje, se han tenido

que convertirse en tutores para acompañar a los hijos, interactúan con los docentes y desde luego, conocen mejores a sus hijos. Esa relación virtual, que generalmente era una plataforma complementaria en algunos colegios, que les permitía a los padres conocer las evaluaciones y asignaciones puntuales a los estudiantes, ha dado un giro, para convertirse en el eje central, para poder avanzar en el proceso académico.

Para enfrentar las adversidades, se ha despertado el sentimiento de solidaridad en la familia, situaciones de hogares que han perdido sus ingresos económicos, que han tenido que hacer uso de sus ahorros y de los programas de asistencia social, han cambiado radicalmente el estilo de vida de los panameños y han comprendido, que la convivencia social, más que de recursos materiales, necesitamos estar unidos, para aliviar la carga de los problemas que debemos resolver.

Cada cual ha encontrado la forma de sobrellevar esta pandemia, quizás hemos aprendido a valorar la importancia de la lectura, otros han tenido tiempo para desarrollar aptitudes que tenemos latentes y que por falta de tiempo no las hemos podido cultivar y así, todos nos hemos asignados tareas, para sentirnos realizados en lo que hacemos.

Al final, la lección aprendida es que frente a las tensiones que vivimos, donde una vida que se pierde la lamentamos, cuando vemos las familias que dependen de una ayuda y que se desesperan porque no llega en forma oportuna, en el seno familiar hemos encontrado el oasis, para poder sobrellevar esta situación, hemos tenido más tiempo para compartir y que desde luego, estos valores significan un aprendizaje.

### **3. En el sistema educativo**

Recién iniciado el año escolar, se interrumpieron las clases por la pandemia, entrando en una incertidumbre, donde inicialmente se pensó que se podían regresar a las clases presenciales, pero con el tiempo, se determinó que había que pensar en otras opciones para aprovechar el año escolar.

En nuestro imaginario, nunca pensamos que Panamá estaría sometido a esta crisis, de manera que nos corresponde entrar en una etapa de ensayo y error, para poder encontrar las mejores opciones, de manera que tuvimos que evaluar los marcos referenciales de países que hayan vivido esta experiencia, los conocimientos que tenemos y contextualizarlos a nuestra realidad. Una vez convencidos de que los estudiantes no podían regresar a las aulas, por el inminente riesgo que significaba para todos los

actores del sistema educativo, se autorizó que se reanudarán las clases haciendo uso de plataformas virtuales, en aquellos centros que dispusiesen de la tecnología para utilizarlas en el proceso de enseñanza aprendizaje. Desde luego, en están opción clasificaban algunos colegios privados, que utilizaban plataformas tecnológicas como un elemento complementario para comunicarse con los estudiantes y padres de familia, pero que esencialmente las clases son de modo presencial, donde se establece una conexión irremplazable entre el estudiante y el docente.

En las escuelas públicas, no existiendo las tecnologías para llevar un proceso de educación a distancia, el Ministerio de Educación emprende una estrategia para poder continuar con el año lectivo y reprograma sus acciones, para lo cual se hicieron grandes esfuerzos para apropiarse de tecnologías, para poder establecer un canal de comunicación, que permitiese interactuar con los estudiantes en un entorno cultural para lo cual no estamos preparados. Lo que sucede en el sector educativo se reproduce en otros sectores de la sociedad, hay empresas que no han podido tener el apalancamiento para soportar la situación que estamos viviendo, y lamentablemente han desaparecidos, otras han tenido que hacer ajustes en sus planillas para poder adaptarse a esta realidad,

los indicadores socio económicos nos indica que la productividad está disminuyendo, se han perdido empleos, y por otro lado el gobierno ha tomado medidas, con leyes que han ayudado a mitigar la situación que hemos vivido y da la asistencia social para aliviar la situación de los hogares panameños.

Todo esto nos lleva a la necesidad de reinventarnos, que las lecciones aprendidas, donde hemos podido distinguir lo esencial de lo trivial, nos lleva a que encontremos moderadores, que tengan el perfil para consensuar posiciones, para poder establecer un nuevo orden social, y poder salir delante de esta crisis, que de seguro todos tendremos nuestras visiones de cómo hacerlo, pero necesitamos que resulte un concepto superior, que integre todas las posiciones.

#### **4. El rol del moderador.**

La Asamblea Nacional es un escenario de debate por excelencia, todas las propuestas son sometidas al escrutinio en varias instancias, hasta llegar a convertirse en leyes de la República y quienes dirigen las reuniones para encontrar consensos, debe tener el perfil de un moderador. Las comisiones deben ser dirigidas por diputados que tengan una reputación, en la naturaleza de la comisión que dirige, de tal forma que comisión de salud, a manera de

ejemplo, deber ser un diputado que haya estado involucrado en el sector salud, igual debe ser con el resto de las comisiones. Es difícil encontrar consensos, cuando quien la dirija no tenga la capacidad para acercar posiciones, que es en esencia la función del moderador.

Es importante que el moderador tenga una formación en habilidades técnicas en el área sustantiva de los temas que se discuten, por ejemplo, si tenemos un diálogo de la Caja de Seguro Social, es importante tener una formación en Seguridad Social, pero es necesario tener una formación en habilidades blandas, el moderador debe ser abierto amigable y empático, para que todos se sientan amigables y cómodos.

El ejercicio de su liderazgo no debe estar basadas en la autoridad, sus posiciones deben estar fundamentadas en la autoridad funcional que se basa en el conocimiento, y para ello debe apropiarse de las ideas que surgen del consenso, para luego haya una deliberación y se adopte como una conclusión del diálogo, habida cuenta que debe darse un proceso dialéctico, que al final resulte una ideas superior. El moderador, debe estar apoyado por un proceso metodológico, que propicie la discusión, definiendo los temas sobre los cuales se ha de discutir y dándoles un sentido de participación a todos

los integrantes de una mesa. No son válido las descalificaciones, porque crea un ambiente que no ayuda a la motivación para que haya participación, y cuando haya una idea desafortunada, debe manejarse con prudencia, para que esta no sea percibida. Es probable que quien la propuso pueda con argumentos, entender que su idea no fue la mejor, pero lo que no podemos hacer es desmotivar a los participantes. De igual forma, debe darse una realimentación, para que los participantes puedan valorar que sus aportes son importantes, el moderador puede construir conceptos donde integren varias visiones, que se pueden integrar porque tienen un denominador común.

Es necesario que el moderador maneje el lenguaje corporal, los cuales expresan sentimientos y actitudes, pero debo utilizarlos como gestos de asentimiento de lo que se dice y no para hacer recriminaciones y rechazos, porque no ayudan en la absoluto a crear un ambiente agradable para la conversación.

Para crear un buen clima para la conversación, es saludable que sepamos los nombres de los participantes y si podemos nombrarlos de una forma coloquial, sería recomendable, puesto que se trata de una reunión donde no hay estructurada una relación de

autoridad, donde todos se deben ver de igual a igual, porque al final lo que ha de prevalecer son las buenas ideas. Seleccionar a los participantes ayuda al papel del moderador, en este tipo de diálogo debe prevalecer el buen juicio, la autoridad funcional, que está determinada por el conocimiento. No es recomendable que estén sentado en una misma mesa, participantes donde haya una relación de autoridad, porque resulta difícil soslayarse de esa realidad. A un funcionario subalterno, le sería difícil contradecir la opinión de un superior jerárquico, si ambos están sentado en la misma mesa, y nos veremos privados de los conceptos que pueda emitir en favor de un tema que esté en discusión. Cuando se trate de representaciones institucionales, no necesariamente deben designarse a los superiores jerárquicos, es probable que haya funcionarios institucionales, con conocimientos y experiencias que puedan ejercer un rol, mientras que para un superior jerárquico, significaría abandonar sus labores habituales que de alguna manera se ha de reflejar en la dirección de la organización. Así como hablamos del perfil del moderador, tenemos que tener un perfil de los participantes, que debe estar en la misma dirección de lo que esperamos de un moderador, para que haya fluidez en las comunicaciones y que para ahorremos tiempo y podamos llegar a consensuar en una forma expedita.

El moderador deberá tener la capacidad de preparar documentos de análisis y para ello debe estar atento a todas las incidencias de las reuniones, hacer anotaciones y hacer un resumen ejecutivo, de manera que lo se discutió pueda ser evaluado por lo que deben tomar decisiones. Lo que no debe ocurrir, es que los temas sean recurrentes y que invirtamos gran cantidad de tiempo sin llegar a ninguna conclusión.

### **Conclusiones**

En estos momentos todos estamos preocupados, para ver como salimos de esta crisis, que ha golpeado a la mayoría de los panameños.

## Análisis a la obligación Tributaria y su aplicación en Panamá

*Marisol Martínez C.*

*Licda. en Administración de Negocios Navieros*

¿Quién es aplicable a la obligación Tributaria? Cuáles son sus principios?

\*Donde se haga mención la palabra tributo se entiende como impuesto.

Este enfoque inicia con la opinión o el juicio de un importante autor en este tema Sainz de Bujanda, como antecedente al análisis, Fernando Sainz de Bujanda, fue un creador de los estudios de Derecho financiero y tributario en España, catedrático de la Universidad Complutense hasta su jubilación el 1 de enero de 1985 y, posteriormente, profesor emérito, Uno entre muchos autores que han escrito sobre este importante tema, que lo tipifican, la idea de igualdad, que es la expresión lógica del valor de justicia, si todos los ciudadanos han de contribuir a financiar los gastos comunes, el reparto de dicha carga debe de realizarse de acuerdo con el criterio de justicia.

Por lo tanto, la formulación en el ámbito tributario de la idea de justicia, es el principio de igualdad.

Ahora bien, esa igualdad no puede ser entendida en el sentido de igualdad aritmética, ya que la verdadera igualdad exige el tratamiento desigual de personas que

se encuentran en situaciones en que los individuos pueden encontrarse frente al tributo y así poder adecuar el gravamen a cada una de esas situaciones, todo ello se consigue a través del principio de capacidad, que se puede analizar de la siguiente manera:

Como primer principio y uno de los más importante, es el Principio de capacidad económica.

Todos los ciudadanos que puedan pagar tributos, deben satisfacerlos, es decir, aquellos que tengan la capacidad económica para cubrir y soportar la carga que representan. Tanto en la aplicación efectiva, de los tributos, es necesario determinar quién tiene y quién no tiene la capacidad contributiva.

¿En qué consiste la capacidad contributiva? es una de la más importante, es la que se le denomina capacidad contributiva absoluta, en primer lugar; en segundo lugar, que se puede definir como: la necesidad de fijar en qué medida tiene que tributar cada sujeto pasivo; y se puede decir que es la capacidad contributiva relativa.

Por lo tanto, la forma tributaria de la igualdad y de la generalidad, es la capacidad económica que todos deben pagar, conforme a sus capacidades.

Otro de los principios es el principio de generalidad, este tiene como significado, el compromiso que todos los ciudadanos deben soportar las cargas públicas.

Sin embargo, esta afirmación, no es la que determina que todos los ciudadanos de una comunidad deban pagar tributos, sino que deben hacerlo todos los que tengan la necesaria capacidad contributiva puesta de manifiesto mediante la realización de los hechos impositivos tipificados en una Ley.

Las normas que rigen la materia tributaria debe en su contexto contemplar en su norma la ordenación del sistema tributario que se basa en la capacidad económica de los individuos obligados a satisfacer los tributos y los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad.

Además, establecer una equilibrada distribución de la carga tributaria y la no confiscatoriedad, que consiste, en que la recaudación impositiva llevada a cabo por el Estado no podrá ser tal, o que conlleve la completa privación de bienes del individuo, o sea en la totalidad al 100% de estos bienes.

Cada país, regulará, a través, de una norma jurídica la materia tributaria aplicando un porcentaje máximo o mínimo que se considere como puntos de privación de los bienes de cada individuo, esta privación puede ser diferente en valores, porcentajes y modos de principios de proporcionalidad y progresividad.

Es necesario mantener la carga de contribuir a los gastos públicos, a la seguridad, a la educación, a la salud, y a la justicia, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, y cumplir con el eslogan “quien más tiene, más debe contribuir” con la consecuencia que se le denomina al principio de solidaridad social, que es otro principio de contribución tributaria.

Dentro del proceso de procedimiento Tributario, hemos analizado algunos principios que se deben adecuar para aplicar los procesos del ejercicio de la tributación por habitante en el país.

En Panamá, la Ley 76 de 2019, que adopta el nuevo Código de Procedimiento Tributario, y que tendrá a partir del 1 de enero de 2020, su aplicación, por lo que se hace necesario hacer una revisión sobre este tema para tipificar con claridad todo el Procedimiento tal como lo establece esta Ley.

Se hace imperante entender, que sujeto está contemplado



en aplicársele el Procedimiento Tributario como tal, ya que la norma adelanta que la Dirección General de Ingresos está limitada a las reglas para llevar a cabo la multiplicidad de trámites contemplados en ritualidad, en las normas procesales sobre recursos además, de las pruebas, lo cual se extendería hasta el Tribunal Administrativo Tributario (TAT), instancia que fue aprobado mediante la Ley 8 de 15 de marzo de 2010, como un tribunal autónomo, de segunda instancia, independiente y especializado, con jurisdicción y competencia nacional para conocer los recursos de apelación contra las decisiones de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.

En consecuencia, la norma sobre el Código de Procedimiento Tributario en Panamá, se considera equivocada según opiniones de ex directores de Ingresos, a pesar de contener una percepción inicial, tiene una base científica jurídica.

Por lo tanto, para aplicar este tributo, el Estado, sólo puede hacerlo a quienes residen en su territorio, lo que en principio resulta obvio, que esto se ha extendido con la globalización por las personas que residen en países distintos, o que invierten en países distintos.

En otras instancias, mal se podría aplicar la Tributación Internacional,

ya que se tendría que definir lo que es residente fiscal, que no es más que el concepto de permitir y determinar un vínculo que hay entre un sujeto pasivo de un impuesto y la facultad impositiva que tiene el Estado respecto a ese sujeto pasivo.

Bajo esta norma, no se hace imperante y necesario establecer reglas y condiciones que determinen cuando una persona está residiendo en un país determinado y que deba declarar todos los activos que tengan en el país de origen, sólo se aplicaría si residen en el país de adopción.

En esta norma, solo existen regulaciones en temas de Derecho Sustantivo Tributario, como la definición de tributos, los sujetos y obligados tributarios, las formas de extinguir la obligación tributaria.

En materia de Tributación Internacional pasa superficialmente sobre temas como la residencia fiscal, el establecimiento permanente y el intercambio de información tributaria. También atiende asuntos de la estructura orgánica de la DGI y su funcionamiento, e igualmente establece una amplia regulación del Derecho Sancionatorio Tributario, incluyendo normas esenciales del sistema de Derecho Penal Tributario, en materia de defraudación fiscal.

Panamá incluyó en el Código Penal el delito de defraudación fiscal,

mediante Ley 70 de 2019, aplicable cuando el monto defraudado del tributo sea igual o superior a \$300,000.00.

Mediante esa Ley se crean varios delitos penales relacionados con la defraudación fiscal, incluyendo una conducta especial para el blanqueo de capitales, teniendo como delito precedente la defraudación fiscal penal.

Pues bien, resulta que la norma troncal del nuevo sistema penal de defraudación fiscal que es el artículo 288-G del Código Penal, luego de penalizar la conducta de defraudación fiscal, al final establece que “la conducta penal incluida en este artículo se aplicará tal como está definida en el Código de Procedimiento Tributario” (CPT).

Por su parte, esa remisión que hace el Código Penal es recibida por el CPT, en el “Glosario” del artículo 6, cuyo numeral 5 está titulado “Defraudación Fiscal Penal”, donde se establece que “la defraudación fiscal será calificada de acuerdo con las conductas establecidas en los artículos 284, 285, 286 y 287” del Código Penal.

Es decir, y todo parece indicar que solamente lo que se incluye en esos artículos del CPT, podrá ser base para la “definición” y “calificación” de la conducta penal comentada.

Esto es importante, se establece la existencia de un delito, según la teoría básica del Derecho Penal General, debe existir en la Ley una conducta típica, es decir, cuyo “tipo” penal punible esté previamente descrito en la Ley.

Haciendo una definición práctica de tipo, usando varias referencias, podríamos decir que es la precisa, concreta y claramente entendible la definición de la conducta punible que la Ley debe hacer en la norma penal.

Tenemos entonces que el CPT se convierte en elemento esencial del delito de Defraudación Fiscal, porque es en el CPT donde se completa la definición del tipo penal.

En esa línea de pensamiento, observamos que los artículos que van del 284 al 287 del CPT, solamente parecen incluir tipos penales aplicables a conductas propias de tres impuestos:

Impuesto Sobre la Renta, Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y Prestación de Servicios (Itbms, que es el IVA en Panamá) y el Impuesto de Inmuebles (que es el Impuesto Predial en Panamá).

Dato importante que vale la pena mencionar es que estas normas del CPT, que guardan relación con la defraudación fiscal entran en vigencia en mayo de este año 2020.

## Que son los “Tax Gross-Up Clause”?

Los Tax Gross-Up Clause, es común encontrar en contratos privados, especialmente en operaciones transnacionales, que se estipula una cláusula según la cual la parte que recibirá un pago deberá recibir el mismo en su totalidad, sin que le impacte cualquier deducción o retención de impuestos que por Ley esté obligado el remitente a aplicar. Esa cláusula recibe el nombre en inglés de **“Tax Gross-Up Clause”**.

La validez de ese tipo de cláusulas, como argumento oponible frente a la DGI, siempre ha sido algo poco confiable, por cuanto los impuestos son un tema de orden público y es bastante difícil que un acuerdo privado pueda modificar su marco legal. Sin embargo, el fundamento para esa posición era puramente doctrinal.

El CPT, contiene norma expresa en el artículo 36, de manera tácita ya que desconoce la oponibilidad de estos acuerdos para el Fisco.

Por tanto, ya no hay ninguna duda de que los remitentes de transferencias de dinero, sujetas a retenciones de impuestos, deberán hacer frente de la obligación tributaria, aunque exista una “Tax Gross-Up Clause”.

## ¿Dónde van los intereses?

Las obligaciones tributarias sujetas a intereses, la CPT, usa una redacción confusa en el tema, por lo cual, es de utilidad hacer referencia.

En el artículo 51 se dice que los contribuyentes tienen una responsabilidad que solo se extiende a la obligación principal y luego agrega: “y no alcanzará a los intereses moratorios”.

Esto indica que se eliminan los intereses, lo cual es una materia totalmente extraña.

Sin embargo, de forma contradictoria, con posterioridad, el artículo 70 dice:

“El no pago en tiempo de los créditos derivados de la obligación tributaria generará un interés moratorio”.

¿Cuál es la que vale? ¿Habrá o no obligación de pagar intereses? Bien, el sistema jurídico tiene solución para este problema en el artículo 14 del Código Civil: Como quiera que ambas son normas igual de especiales y están en el mismo código, tiene aplicación preferente la norma posterior, es decir, que las deudas tributarias seguirán, como hoy, sujetas a intereses moratorios como indica el artículo 70 del CPT.

¿Cuál es la potestad de la DGI para obtener información de los bancos?

Los artículos 155 y 157 del CPT regulan el deber de los terceros de colaborar con la labor de fiscalización de la **DGI**, proporcionando “toda clase de datos, informes o antecedentes pertinentes con trascendencia tributaria, deducidos de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas, que le sean requeridos por la Administración Tributaria.”

A nuestro juicio, esta redacción tan abarcadora incluye claramente a los bancos y –por tanto— armoniza con la excepción a la confidencialidad bancaria regulada en el **numeral 1 del artículo 111 de la Ley bancaria**, justificando que esta información se entregue sin previo consentimiento de los clientes.

### **¿A que se refiere el artículo 157?**

Mención especial merecen los dos primeros párrafos del artículo 157, En el primero de ellos se establece que el requerimiento de información puede referirse a contribuyentes específicos, seleccionados con criterios objetivos para auditoría.

El párrafo segundo, se le adiciona “Asimismo, en los demás casos deberá indicar el uso que se le dará a la información requerida.

Según este segundo párrafo se deja abierta la posibilidad que la DGI pida información en situaciones que no

son la auditoría de un contribuyente particular. En esos supuestos la DGI deberá informar el uso que le dará a la información.

A nuestro juicio, para mayor claridad del sector financiero, sería prudente que se reglamente muy detalladamente cuáles son esos otros casos, distintos a la auditoría, donde la DGI puede pedir información.

Uno de esos supuestos claramente es el intercambio de información con fines fiscales, de acuerdo con los compromisos internacionales del país, pero es necesario precisar mejor el alcance de la norma.

Canalizamos la entrega de información de los contribuyentes a las dependencias correspondientes, en este caso, sería autorización a la DGI para entregar información a la UAF y a la Asamblea Nacional, como principio fundamental del Derecho de la Hacienda Pública, es la confidencialidad que debe guardar la Administración Tributaria de la información de los contribuyentes.

Como toda regla general tiene sus excepciones esta no escapa, de esa regla general, tiene excepciones en la Ley: **Por ejemplo, la DGI está autorizada a publicar listas de contribuyentes morosos, para cobrarles. Igualmente, hasta ahora, de acuerdo con el Código Fiscal, la**

***DGI podía entregar información tributaria al Ministerio Público y a los Juzgados para casos penales, a otras autoridades fiscales como Aduanas para sus investigaciones, a la Contraloría General de la República, a jueces de familia en casos de protección a menores y de alimentos y a la Caja de Seguro Social para colaborar en la recaudación de la cuota.***

En el Artículo 159 del CPT, incluye dos importantes novedades, establece: a partir del 1 de enero de 2020, la DGI, ***está obligada a entregar información de los contribuyentes a la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y a las Comisiones Legislativas de Investigación de la Asamblea Nacional. Estas obligaciones no existían antes, por lo tanto, se incluyó en las nuevas modificaciones.***

Se piensa que el tema de la ***Asamblea Nacional*** debiera ser evaluado, no es saludable para un contribuyente que la información tributaria esté en manos de un ente político.

Es cierto que todos los que reciban la información están sujetos a guardar la confidencialidad, pero también sabemos que mientras más personas tengan acceso a la información, aumentan los riesgos de filtraciones.

## De las Prescripciones

El CPT ha introducido cambios importantes en materia de prescripción de las obligaciones tributarias. ***Por ejemplo, en el artículo 86 se dispone que la DGI debe declarar incobrables las obligaciones prescritas y el artículo 88 establece que prescribe en 12 años la acción de la DGI para cobrar deudas de Itbms que están firmes.***

***Los dos temas de ejemplos anteriores pueden ser impactados por otra disposición que aparece en el artículo 90, numeral 8, según la cual, el término de prescripción se interrumpe: “Por la notificación por medios electrónicos con la información personal provista por los obligados tributarios o contribuyentes al momento de completar sus datos en el Registro Único de Contribuyentes, con la finalidad de comunicar, informar o hacer gestiones de cobro, como correo electrónico o cualquier otro medio confiable que haya sido acordado por el obligado tributario o contribuyente y que permita tener contacto con este.***

***Se dejará constancia de las gestiones que se realizaron para notificar al contribuyente”.***

De manera personal, se debe establecer mediante norma un alto a la DGI en cuanto a la comunicación

masiva por medios electrónicos, cumpliendo los requisitos de la norma citada y no habrá prescripción, porque de esa forma conseguirá interrumpir la misma y se inicia un nuevo término.

En procesos administrativos tributarios, se ha implementado el **uso del testimonio** como medio de prueba en estos procesos, se considera como un proceso moderno para este trámite tributario.

Todavía hoy en el Código Fiscal, la prueba de testimonio en un proceso tributario, está limitada de la siguiente manera: La parte recurrente debe llevar al testigo a una Notaría y levantar una declaración escrita en un acta notarial, la cual se aporta como prueba con el recurso, luego la **DGI** puede o no llamar al testigo a declarar.

Ahora con el **CPT**, aunque se mantiene la forma vieja, se incluyó en el artículo 111, numeral 2, **la posibilidad de que el testimonio se rinda directamente ante el funcionario de la DGI competente, lo cual implica también que –en ciertos casos— se pueda evacuar la prueba ante el TAT<sup>i</sup>.**

El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias tiene un modelo de código tributario que se había implementado en América Latina. Sin embargo, sólo quedó

Nicaragua, Haití y Panamá sin código tributario. Luego Nicaragua lo aprobó unos años atrás y solo faltaban Panamá y Haití.

Es de conocimiento que el tema Tributario ha tenido intentos por parte de diferentes sectores, tanto el privado y el mismo Estado con la creación del Tribunal Administrativo Tributario y la creación del Código de Procedimiento Tributario que ha fracasado. Se consideró en su momento, varios intentos por parte del sector privado y del Tribunal Administrativo Tributario de adoptar un código de procedimiento y fracasaron en el pasado.

Pero aun con la resistencia del ente recaudador, la urgencia del Gobierno por penalizar la evasión fiscal dio fuerza a los empresarios para exigir garantías previas. Así, el 14 de febrero pasado se oficializó en Gaceta el Código de Procedimiento Tributario. Pero ¿qué es? Jonathan Pacheco, socio tributario de Deloitte<sup>ii</sup>.

Concluimos este análisis basado en que el gasto tributario en Panamá tiene una definición amplia al incluir las exoneraciones incentivas y subsidios contemplados en la legislación vigente.

Nuestra legislación no solo define los gastos tributarios, sino que obliga a presentarlos en detalle, sin embargo, la información está dispersa

en distintas normas e informes institucionales y no los agrupa de forma expresa, por lo que se desconoce cuál es el status en cuanto a gastos del Estado y contribución de la población.

Dada la realidad de nuestro país, se dificulta la aplicación de los métodos antes y después de no contar con referencias concretas de los montos recibidos antes del otorgamiento de los incentivos que permitan determinar con certeza a cuánto asciende el monto del gasto tributario y si han variado los conductos del mercado.

Consideramos que debe recogerse en el presupuesto general del estado y en los informes institucionales las sumas totales correspondientes al gasto tributario, así como los beneficios económicos y sociales que conllevan estas medidas en aras de la transparencia y definición adecuada de nuestras políticas públicas, económicas y sociales.

Los gastos tributarios versus incentivos y subsidios deben conocerse, para que la población sepa y sea consciente de lo que el Estado y su administrador que es el gobierno, sean el vehículo por medio del cual se plasma el reparto solidario de las cargas públicas a través de la contribución Estado- Sociedad.

## Bibliografía

---

*Publio Ricardo Cortés C.* Socio de Impuestos y Servicios Legales BDO Panamá.

*Pacheco Jonathan.* / contador y abogado. Tiene una maestría en tributación y otra en administración de empresas. En adición a su labor en **Deloitte**, se dedica a la enseñanza superior.

## ¿Puede ser eficaz la participación ciudadana en el desarrollo urbano desde un esquema burocrático?

*Por Vanessa Campos Alvarado  
Licda. en Derecho y Ciencias Políticas*

### **Introducción**

El presente artículo tiene como finalidad conocer la figura de la participación ciudadana institucionalizada, su necesaria práctica como parte de la democratización de los procesos de toma de decisiones con el propósito de reducir las tensiones o conflictos entre sectores sociales y sobre todo establecer si la forma en que se produce en nuestro país tiende más hacia un esquema burocrático que a un sistema voluntario en el cual los individuos actúan libremente y hacen aportaciones sin restricciones que limiten el ejercicio de este derecho.

Cuando se hace referencia a la participación ciudadana institucionalizada hablamos de un espacio que ha sido organizado desde el Estado con el propósito de lograr una democratización en las actividades en que pueden intervenir los derechos de los ciudadanos.

Es un proceso que hace una apertura desde el gobierno a los gobernados (Sánchez Ramos, 2009).

Con esto quiere lograrse la defensa de los derechos de los miembros de la sociedad teniendo estos una mayor presencia en la toma de decisiones y un empoderamiento de estos frente a los Estados.

### **I. Concepto de Participación ciudadana**

El concepto de participación ciudadana involucra, por una parte:

la intervención en un acto, desde esta visión en lo público para generar un puente de comunicación entre ciudadanos y el Estado.

Por otra parte, el concepto de ciudadanía alude a un conjunto de derechos que son inherentes a los individuos de carácter social, económico y políticos. Estos últimos le permiten al ciudadano participar en lo político del país.

Se trata de una participación en lo público, en lo que es de interés general.

(Sánchez Ramos, 2009.) "Para la Real Academia Española, participar, en su carácter de verbo intransitivo, significa tomar una parte en una



cosa, recibir una parte de algo, o compartir, tener algo en común con otro u otros; y como verbo transitivo, significa dar parte, informar, comunicar. Por lo tanto, el significado de participar, para los fines del concepto que deseamos comentar, debe ser entendido en su primer carácter, donde el sujeto tiene una intervención en lo que le es común”.

De este concepto se infiere que la participación ciudadana además de lograr que los miembros de la sociedad tengan un espacio para expresar y aportar respecto a una acción del Estado debe tener acceso a la información que esto involucra. De esta forma los aportes de estos ciudadanos tendrán un sustento acorde con la acción pues se dirigirán hacia el tema en cuestión objeto de consulta de una manera más directa y debidamente versada.

## **II. Sustento Constitucional y Legislativo de la Participación ciudadana.**

La participación ciudadana en Panamá tiene un sustento constitucional que va desde el derecho de petición de la información consagrado en el artículo 41, el derecho a la información en el artículo 42 y dependiendo de la calidad de la información, artículo 43 (limitación al acceso por disposición directa),

Desde la perspectiva legislativa es: la Ley de 22 de enero del 2002 “que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones, y su Decreto Reglamentario No. 124 del 21 de mayo de 2002 “Por el cual se reglamenta la Ley 6 de 22 de enero de 2002”.

Esta Ley define la actuación de los ciudadanos en diversos temas de interés general como por ejemplo en los cambios de zonificación, estudios de impacto ambiental, cambios de tarifas de transporte, procesos electorales entre otros. En estos casos se aplican modalidades de participación que pueden ser: consultas, foros, audiencias.

El artículo 15 del Decreto Ejecutivo 1245 del 21 de mayo de 2002, que reglamenta La ley 6 del 2002 de Transparencia, obliga a la comunicación de actos que requieran de participación ciudadana identificando el acto, la modalidad de participación, termino para que las partes concurren a brindar sus aportes, mediante propuestas, opiniones o bien sugerencias.

Sin embargo, vista desde la perspectiva del derecho a la información, esta modalidad debe ser practicada en todas las instituciones con las consabidas restricciones. Y en caso de que esta no sea brindada

existen recursos como el Habeas Data (art.44 C.N) para requerir la información a través del Órgano Judicial.

El derecho a la información, si bien permite el conocimiento de cualquier medio, documento, registro impreso, óptico, electrónico, químico físico o biológico (L. 6 del 22 de enero del 2002, art1 num4) que puede contener procedimientos, proyectos y acciones del Estado no podría decirse propiamente que es una forma de participación, sino un completo para esta. La información contribuye a instruir a quien deba participar en procedimientos que inciden en la toma de decisiones siempre que sea recibida de forma oportuna e íntegra, pero no es pensó una acción en la cual el ciudadano exponga sus aportes que van desde favorables como desfavorables a una acción del Estado.

Es evidente que entre mejor sea la calidad de la información y de forma oportuna, debe permitir un aporte más completo del ciudadano basado en un conjunto de informaciones que faciliten servidores públicos o personas privadas que presten servicios públicos (art.43C.N).

Este acceso a la información es parte fundamental de la transparencia

como parte de las facultades del Estado y el derecho a la de los ciudadanos de tener conocimiento de la gestión pública, del manejo de los recursos en los cuales aporta el ciudadano para conformarlos, pues son los asociados quienes le han dado la potestad de manejarlos a la administración por tanto deben dar cuenta de su gestión y de los criterios utilizados para disponer de estos recursos.

Las normas panameñas definen la clasificación de la información, modalidades de participación, los eventos ante los cuales esta puede ser utilizada, términos o tiempos de intervenir, permite el anuncio de espacios de participación en los medios de comunicación, especificado fecha hora y lugar, el tiempo de divulgación de la actividad y el término en el cual finaliza.

### **III: La participación ciudadana es un procedimiento burocrático**

En la normativa nacional todo se encuentra tan explícito y orientado a seguir un esquema preestablecido en materia de participación ciudadana que configura un esquema a seguir burocrático.

Luego de verificarse todo el cumplimiento de los parámetros preestablecidos en relación a los

espacios de participación ciudadana. El servidor como si fuese una lista de cotejo o verifica:

- Se cumplió la fase de publicación de la participación ciudadana si o no.
- Se realizó el foro, audiencia, encuesta sí o no.
- Hubo concurrencia.
- Se organizó debidamente el espacio de participación.
- Se publicitó el espacio de participación debidamente.

Por ejemplo; en el caso de los Estudios de Impacto Ambiental se verifica si hubo una fase de participación ciudadana. Igualmente, en los cambios de zonificación y así continúa la lista.

Lo cierto es, que hay evidencias de descontento ante “estos espacios de participación” por considerar que sus aportes no son valorados en las unidades decisorias que elaboran políticas públicas proyectos u obras que pueden afectar a una pluralidad de sujetos. Solo se verifica el cumplimiento de requisitos formales que en ocasiones son enunciados en proyectos como si se hubiesen realizado pero que no se cumplen.

¿El cuestionamiento es: pueden los eventos o problemas sociales

atenerse a esquemas tan rígidos aplicados a la participación ciudadana tal como si fueran procesos burocráticos?

En los eventos sociales existen conflictos toda vez que concurren diversos intereses que deben ser expuestos mediante la participación ciudadana que es la vía (...)” (Sánchez Ramos, 2009) para expresar los intereses de los ciudadanos frente a la autoridad, quien debe tener la capacidad para canalizar y atender adecuadamente las demandas ciudadanas”.

Evidentemente hay una controversia que podría explicarse desde la teoría del conflicto, desde cómo se produce, quiénes son sus actores o estructuras involucradas, las causas del conflicto tratando de analizar como los planteamientos de la teoría se identifican con la problemática del desarrollo urbano, especialmente, en el ámbito de la participación ciudadana. Adentrarse en el campo para entender si existe en la práctica o se trata simplemente de una figura creada a la luz de la burocracia y si este abordaje permite un desarrollo real de la participación ciudadana.

#### **IV. ¿Por qué analizar la participación ciudadana en el ámbito de lo urbano?**

¿Y por qué el desarrollo urbano? Porque cada vez hay menores espacios para el desarrollo humano,

porque hay una revalorización de los suelos que aumenta los costos cuando se producen los cambios de zonificación, donde los espacios que habitualmente eran sectores residenciales, hoy son lugares comerciales, con mayor afluencia vehicular, ruido, disminución de las capacidades de infraestructuras (acueductos y alcantarillados), reducción de energía eléctrica deficiencias en el suministro de agua y otros. Entonces hay conflicto entre promotores de proyectos, el Estado que aprueba las obras que cambiarán el entorno habitacional, social y comercialmente colisionando con los derechos de los ciudadanos que pretenden preservar sus lugares de habitación y que han sido los primeros habitantes del área.

Este simple hecho les da un sentido de pertenencia sobre el espacio y preocupación en la forma en que el lugar donde habitualmente han residido va tener cambios que pueden afectar sus derechos.

Es cierto; hay una pugna social, (...)” (Mercado Maldonado & González Velásquez, 2008) en un contexto de escasez y lucha por los recursos vitales del planeta”.

Claro, que se trata de una lucha por los recursos del planeta. Uno sumamente importante: el suelo.

El suelo es literalmente el punto de apoyo de toda sociedad.

Donde se lleva a cabo la interacción entre los grupos humanos. En donde se desarrollan las estructuras e instituciones que permiten una sociedad armónica y que promueven el desarrollo.

Es necesario para todos. Y todos tenemos derecho a él. ¿Pero será equitativo el uso que estamos haciendo?

Hay una inquietud en el ambiente al respecto. Desde hace un tiempo las zonas que habitualmente fueron residenciales con aquellas casas de tejas y fachadas de piedras, de estilo bellavistino están desapareciendo. En su lugar se yerguen altas estructuras de vidrio de muchos pisos y balcones, con estacionamientos en niveles, garitas de seguridad y portones eléctricos. Las aceras de circulación peatonal en estas áreas son cada vez más estrechas y hay menos estacionamientos.

Los edificios son tan próximos que casi podría verse u escuchar al vecino en la sala de su residencia. Además, a pocos metros, han construido un centro comercial de esos que hoy llaman “Mall” lleno de múltiples tiendas para satisfacer todos los caprichos. Además, tiene una parada de transporte público.

Antes era una calle silenciosa abanicada por árboles del parque.

El parque no existe, es un área de estacionamiento donde el sol no da tregua. El tráfico es incesante, el toque de las bocinas irrumpe el sueño. Ni hablar del que se hace por las nuevas construcciones.

## **V. El cambio de zonificación provoca transformaciones.**

La zonificación constituye un instrumento de uso de suelo que se encuentra en las formas de ordenamiento territorial regulado en la legislación panameña mediante la ley 6 de 1 de febrero de 2006.

El ordenamiento territorial tiene como finalidad, en atención a la ley, organizar el uso de la ocupación del suelo. A nivel nacional esta organización se extiende a centros urbanos.

Para determinar el uso de suelo se toman en consideración las características físicas ambientales, socio económico, cultural, administrativas políticas e institucionales según lo establecido por la ley en comento, en el artículo 2. Lo anteriormente descrito, tiene la finalidad de procurar un desarrollo sostenible, mantener y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

En tanto que la zonificación, instrumento que permite dividir el territorio que puede ser urbano o

no desarrollado con la finalidad de regular la utilización que se dará al suelo de forma homogénea.

Este proceso que puede evidenciar un cambio significativo en la calidad de vida de los habitantes de una zona es sometido a la participación ciudadana institucionalizada lo cual puede ser observado en la presente Ley 6 de 1 de febrero de 2006 en el capítulo XII:

Artículo 35: Las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos, quedan obligadas a permitir su participación a través de representantes idóneos, con el propósito de promover la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanístico, mediante las modalidades de participación ciudadana que establece la Ley 6 de 2002 y conforme a la reglamentación de la presente Ley.

La legislación panameña adopta la participación ciudadana en los instrumentos de gestión ambiental que influyen en el desarrollo urbano como el ordenamiento territorial y la zonificación como una de las modalidades de esta. No obstante, la legislación no es cumplida impidiéndose de esta forma el ejercicio de este derecho de la ciudadanía considerando que el cambio de zonificación abre la puerta a varias opciones que modifican el entorno urbano y que su ejecución

puede afectar los intereses o derechos de grupos ciudadanos lo que en síntesis ocasiona un conflicto.

## **VI. Conflictos por el poder por el espacio urbano**

Al existir en la sociedad una diversidad de actores y de intereses esto traerá como consecuencia casos complejos por el uso de los espacios, en donde el Estado que debe ser garante protector de los derechos de las clases más desprotegidas. Pero se observa una protección más fuerte de los derechos del capital. Es una pelea de dos contra uno: el Estado y el Capital. El desarrollista de proyectos es quien solicita los cambios de zonificación no los ciudadanos comunes que residen en el área.

Los desarrollistas de proyecto, los del centro, la clase fuerte y el Estado contra los de la periferia.

Algunos podrían decir: pero... estos últimos tienen espacios de participación ciudadana en los cuales pueden influir en la toma de decisiones. Lo cierto es, que son espacios de estrategia política y de control del Estado por conservar el poder.

Esta forma de acercamiento entre el Estado y los ciudadanos no tienen un propósito tan abierto y democrático.

En el fondo constituyen formas de dominio de los espacios de participación, pero, que para tener la aprobación deben reflejar un espacio integrador y participativo.

Sobre estos espacios de participación ciudadana vistos como (Espinosa, Mario, 2009) “ (... la comunicación e incluso la interacción entre lo estatal y lo social) recreados a través de dichos proyectos de participación ciudadana, son traducidos, regularmente, como propiedades secundarias o artificiales, en tanto que sólo denotan el despliegue de acciones estratégicas para la conformación de una mayor legitimidad democrática y el respectivo control de la participación ciudadana por parte de órganos de representación política”.

Del panorama descrito puede colegirse que el mismo tiene tres formas de choque los ciudadanos contra los promotores de cambio de zonificación, los ciudadanos contra el Estado toda vez que se inclina al sector de capital procurando conservar la inversión de los sectores de capital más que los de los derechos de los ciudadanos y finalmente los promotores de proyecto contra el Estado y sus regulaciones y controles que no les facilitan la vía para elaborar sus proyectos con las exigencia salvo que se encuentre una forma de escape en la cual este, el Estado se convierta en

cómplice del sector de capital. De esta forma un panorama que denota una vez más el constante escenario del conflicto.

## VII. El control de la participación ciudadana y su resistencia

Los fines de la participación que se supedita probablemente a un enfoque burocrático se direccionan a mantener su propio poder y controlar los espacios de participación para lo cual utilizan procedimientos del enfoque burocrático.

(Sánchez Ramos, 2009) (...) “la participación ciudadana que esta institucionalizada, está controlada por el gobierno no con el fin de ofrecer una apertura a la ciudadanía no con el fin de acercar el centro de decisión a los ciudadanos, sino a legitimar su función y de demostrar su nivel de estrategia política para controlar los medios de participación”.

Sin duda el control que ejerce el Estado sobre los medios de participación ciudadana es una fuente de tensión tanto para los miembros de la sociedad que enfrentan el conflicto como para el Estado pues debe tomar decisiones con las que uno de los actores del conflicto no puede quedar satisfecho. El Estado tiene el control al tener que organizar los espacios de participación que se encuentran

encuadrados en una serie de formalidades que resta voluntariedad a los actores sociales.

En esta pugna las clases poderosas harán el mayor esfuerzo para mantener en un estado de subalternada a los más débiles haciendo uso de sus poderes económicos, políticos y sociales.

Si bien el Estado en los temas de participación ciudadana debería decidir de acuerdo al aporte de cada una de las partes, no puede ser miope ante la calidad de estas: clase, peso y poderío que no es lo que realmente se desea sino una visión equitativa.

Se observa a simple vista que existe una desigualdad de clases determinada por el poder económico. El ejemplo que nos ocupa en el cual se observa la participación ciudadana en la que convergen actores de diferentes estratos. Pero unos tratan de imponer sus proyectos y obras frente a aquellos que defienden sus derechos a una mejor calidad de vida.

Esta confrontación pone frente a frente a los sectores de poderío económico contra las clases oprimidas y explica que solo a partir de esa pugna ocurrirán los cambios sociales.

La forma de acabar con este esquema productivo de predominio del capital

conduce a una sublevación (...) (Mercado Maldonado & González Velásquez, 2008) entendiendo y adecuando a nuestra realidad una rebelión de los sectores más oprimidos.

El conflicto va más allá de la narración de incidencias. Es una expresión de la confrontación (Collins, 1996) entre la resistencia y la dominación. Cuando se revela el conflicto expone esta realidad.

Esto significa, que, cuando se observa a los individuos organizarse para oponerse a la realización de proyectos que afectan sus derechos materializándose en la calidad de vida y los empresarios luchan por imponer sus proyectos se plantea una resistencia.

(Mercado Maldonado & González Velásquez, 2008) enmarca lo que comprende el conflicto. "Entendiendo que este no es solo lograr la aspiración de cada una de las partes sino disminuir a la otra al punto de acabarla (Sills, 1979)". De lo que infiere que el grupo dominante desea erradicar cualquier forma de oposición a sus intereses.

Ha ocurrido que la forma de disminuir la resistencia de quienes luchan por restablecer sus derechos ha sido ocasionar la pérdida de vidas que expone una falta de valores.

## **VIII. La Teoría del Conflicto y la resistencia de la participación ciudadana**

Considerando que dentro de la Teoría del Conflicto existen vertientes como la funcionalista en donde la sociedad permanece (Mercado Maldonado & González Velásquez, 2008) por una parte estática y por otra dinámica entendiendo que las sociedades tienen un funcionamiento que mantiene el orden, y por otra parte, se encuentra el materialismo con el cual existe una mayor identidad, debido a que reconoce a una sociedad que no permanece inmóvil y precisamente por esta actividad se provoca cambios, la participación ciudadana si bien es un espacio ocasionado por el Estado, empoderarse de él y luchar por transformaciones mediante la organización de grupos que tienen un interés común es promover transformaciones sociales.

Para contrarrestar el conflicto, los grupos sociales se unen respaldando un interés común que desean alcanzar.

En la descripción del conflicto entre empresarios o promotores de proyectos, ciudadanos y el Estado algunos lucharán por un cambio en el desarrollo urbano, otros por sus derechos de ciudadanos a un ambiente de calidad, otros por obtener ganancias, el Estado por mantener el respeto y orden.



En síntesis, cada uno de los actores se identifica con el tema que despierta su interés sobre todo si puede emitir opiniones y tomar decisiones. Este interés es característico de la participación ciudadana al igual que de las acciones sociales.

Cada una de las acciones que ejerza un grupo o desde la individualidad puede ser vista como una acción social ya que comprenden manifestaciones de comportamiento humano, aunque se produzca en diferentes contextos.

La acción es un comportamiento que puede ser manifestado o no es decir una acción que se percibe a simple vista o bien una conducta omisiva a la cual dan un sentido subjetivo. (Weber, 1996) la acción es (...) donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por ésta en su desarrollo". Con lo cual se observa que dicha acción permite una interacción de individuos que a su vez facilita su relación con otros.

Llevando este ejemplo de la participación ciudadana, al plano de la acción social se observa una vinculación o nexo relación entre sujetos propiciados por interés subjetivo que logra la cohesión por algo que le es común.

Esta actuación está condicionada por ciertos elementos que, aunque no tengan una presencia visible están allí e influyen en el comportamiento de los individuos orientándolos hacia ciertas actuaciones. Estos son sus creencias y valores.

Cada individuo de acuerdo a su interacción social está siendo de alguna forma supervisado por otros. Esta supervisión del otro nos remite al grupo que se identifica con un comportamiento y valores que son comunes y que influye en otros y en el propio. Por esto, cada una de las actuaciones que realicemos como parte de las acciones sociales es influenciada por controles.

A la vez estos controles generan una fuerza que une a los individuos. Representan estos controles (...)” (Lutz, 2010) más, el grado de cohesión social es proporcional a la fuerza centrípeta de atracción de los individuos hacia un modelo ideal que garantice la armonía de las desigualdades”.

En cierta forma (Lutz ,2010) al comentar el planteamiento de Max Weber, relativo al hombre en sociedad y lo que implica ser aceptado en ella que implica adoptar una adecuación en su comportamiento, tomando como punto de partida lo que (Weber, 1996) denominó “las prescripciones

invisibles pero reales del grupo” nos plantea cómo las desigualdades que son la fuente de origen del conflicto, conducen a medios a través de la acción social que vayan en la ruta de lograr la armonía que ha originado el conflicto.

Lo que es un objetivo primordial de la participación ciudadana que representa una acción social que aun siendo instituida por el Estado puede tener una participación voluntaria que puede ser individual o colectiva y que busca armonizar un conflicto en el cual hay una confrontación de intereses.

Es importante determinar los eventos que darán origen a la acción social. Un momento previo, en el cual se caracterizan los hechos que llevaron a la aparición del evento de conflicto, la externalización de este en el medio social, las posibles consecuencias del mismo y el grupo directamente involucrado por el evento.

En el caso de la participación ciudadana la acción no es para un beneficio propio. Se trata de una acción que se dirige a otros por sus causas y por las consecuencias que de ello derivan. Se trata de acciones que beneficiaran a un grupo que poseen un interés subjetivo. No es una acción que solo piensa en mí y mis circunstancias sino dirigida a los demás porque todos estamos

directamente afectados por un evento social.

Esta acción social debe tener un carácter importante que ejerza influencia en la sociedad. Según (Weber, 1996), esta es una característica esencial para que se considere una acción social.

Considerando esta expresión de Weber, la participación ciudadana integrada por un conjunto de personas que tiene como intención armonizar un comportamiento que afecta la condición de vida o derechos de un sector de la población ¿puede ser considerada como una influencia social importante?

Al respecto, vale decir que, individuos ejercen acciones con la finalidad de hacer transformaciones sociales mediante la participación ciudadana.

Es sin duda un medio importante que debe influir en la toma de decisiones de lo público. Sin embargo, la ciudadanía, no siente conformidad al saber que aun cuando participaron significativamente, sus aportes no fueron acogidos por las instancias de decisión. Este comportamiento del Estado a través de sus instituciones que hacen operativas sus decisiones pone en duda sobre la influencia que debe ejercer una acción social para que sea considerada como tal.

## **IX. La influencia de la participación ciudadana como acción social en la toma de decisiones y frente a lucha de poderes. Su burocratización.**

La participación ciudadana institucionalizada ¿está conformada realmente para hacer cambios significativos? ¿Cambios que configuran por esta característica una acción social?

Se considera el aporte de la acción social manifestada a través de la participación ciudadana institucionalizada significativo y constituye una acción social porque pretende cambios o transformaciones sociales que es la esencia de esta al igual que la participación ciudadana.

Cada persona que integra los movimientos de la participación ciudadana le da una importancia a esta que sirve a su vez para integrar a otros ciudadanos. Siendo este el elemento principal de la acción social (...)” (Martínez Castilla, 2016) el sentido que debe imprimirle el sujeto y que debe estar orientado a otros”.

Lo cual significa que los otros deben ser beneficiados.

La participación ciudadana institucionalizada aún cuando representa un valor importante para proyectos, acciones y políticas públicas, tiene un obstáculo que es el

propio Estado. Ya que este mantiene una muralla que no sede el poder aun cuando hable pretenda erigir la bandera de la gobernabilidad y democratización. Esta dosificada por la burocracia del Estado que la restringe. Le coloca una vestimenta de democracia que es nominal pues en el ejercicio la misma norma que la permite la controla. Está sometida a una dominación ya impone obediencia a los subordinados al Estado sobre las formas de ejercer la participación ciudadana utilizando medios para que se cumpla a la medida de lo que requiere el Estado y no acorde con las necesidades de las mayorías. Impone la forma de ejercerla y no es de forma libre.

Max Weber, indica formas de dominación por las que legitima la autoridad del Estado que son (Weber, 1996) (...)” a) la dominación tradicional, b) la dominación carismática, c) la dominación legal”.

En el caso que se analiza, la participación ciudadana institucionalizada se sustenta en una dominación legal, cuyo medio de sometimiento es la norma que han sido creadas por el Estado. Las normas son las que impone con autoridad (Weber, 1996).

La primera de ellas, en el caso de Panamá, es la Constitución de la República, luego le siguen leyes

especializadas como la Ley 6 de 2002 de Transparencia que define las formas de participación ciudadana.

En el caso particular de los procesos de cambios de zonificación aplicables al desarrollo urbano, se define las aplicables en este campo por un organismo especializado que esta jerarquizado una de las características de esta forma de dominación burocrática y que además indica el tiempo al cual debe atenerse la ciudadanía para ejercer "este derecho". Como se observa, no existe una voluntariedad, sino que es forzada y sometida a tiempos y modalidades. E incluso es sectorizada dependiendo del área a la cual se aspire cambiar el uso de suelo, mediante el instrumento de ordenamiento territorial denominado zonificación. En esa misma medida se realizará dependiendo de la necesidad de aquellos que deseen invertir en proyectos de desarrollo urbano. La zonificación, entonces, dependerá de la demanda de aquellos que poseen el capital que a los derechos de la ciudadanía.

Partiendo de la descripción que exponemos de la participación ciudadana y su burocratización, se percibe que no existe un ejercicio libre de este derecho de participar. Si bien, hay que establecer un orden en la participación este restringe la libertad necesaria para hacerlo.

La redistribución del poder que debería existir mediante la participación ciudadana está limitada a un espacio reducido. Es por esto que no se observan en el país iniciativas legislativas que partan desde la ciudadanía sino aquellas que ya están instituidas por la representatividad por la cual los diputados obtienen esta facultad.

En igual sentido, la participación ciudadana institucionalizada se produce coyunturalmente frente a ciertos eventos y no como un espacio en el que permanentemente, los individuos puedan aportar sin esperar determinado evento, tiempo, condición o forma. Es por ello que se considera que la participación ciudadana está supeditada a facultades burocráticas y que no existe un ejercicio real y voluntario de esta facultad. Esta se práctica cuando el Estado lo requiere.

(Sánchez Ramos, 2009)" La participación ciudadana que está institucionalizada, está controlada por el gobierno no con el fin de ofrecer una apertura a la ciudadanía, no con el fin de acercar el centro de decisión a los ciudadanos, sino con el fin de legitimar su función y de demostrar su nivel de estrategia política para controlar los medios de participación".

En cuanto a la posición de la participación ciudadana que funciona

desde un esquema burocrático, es necesario expresar que estas limitantes inhiben el libre albedrío de los ciudadanos pues se coarta este derecho encasillándolo a un momento y espacio. Tampoco se le permite un espacio constante y permanente de expresión.

Simplemente se somete este ejercicio de participación ciudadana a un esquema burocrático que la norma impone a los interesados para cambiar zonificación o bien a realizar proyectos o acciones que pueden afectar derechos de otros como una obligación que debe ser sometida a una forma de consulta, como una mera imposición, pero sin valorar realmente los aportes que los directamente afectados puedan sugerir.

Estos espacios de participación constituyen (Weber, 1996) (...) "deberes oficiales" lo que le resta eficacia a este instrumento de armonización de derechos y a la vez de confrontación de poderes. Por otra parte, incumplir estas fases de participación ciudadana institucionalizada se constituyen en un reto a los poderes administrativos pues quienes las ignoran (...) (Weber, 1996) pretenden evadir los medios coactivos "del aparato administrativo".

El incumplimiento de esta participación ciudadana evade

deberes. Tanto por el obligado a someter una acción política, proyecto o cambio de zonificación a ella, como aquel que ejerce un cargo y está obligado a dar seguimiento al cumplimiento de la norma.

De esta forma se expone el conflicto ocasionado por una participación ciudadana que coarta la voluntad, desvaloriza los aportes de los actores sociales y sin embargo preserva los poderes del Estado aún en perjuicio de los derechos de los ciudadanos.

De allí que, se sostenga que la participación que se observa en el país, responde a un esquema de dominación legal burocrática y no a un derecho que se ejerce libremente lo cual es una forma fallida de democracia que encubre las intenciones de los poderes económicos, los más fuertes.

El efecto que esta dominación produce se dirige a neutralizar (Martínez Castilla, 2016) (...) "las acciones de masas ya que estas quedan sin efecto frente al aparato burocrático prevaleciendo el Estado sobre el individuo".

Weber, M utilizó un método de análisis que consiste en las llamadas tipología a través de las cuales establece las diferentes formas de acción social por medio de las cuales puede determinarse cuál podría ser el modelo de acción social según

la tipología de Weber en la cual se enmarca la participación ciudadana.

Estas son: La acción social racional con arreglo a fines, acción social racional con arreglo a valores, acción social afectiva, acción social tradicional.

De acuerdo a esta tipología en la cual (Weber, 1996) resalta las principales características de cada una de estas acciones con los elementos esenciales que permiten distinguir una de otra.

La que se identifica mayormente a la acción social que describe la participación ciudadana es (Weber, 1996):

“ Acción social racional con arreglo a fines: “determinada por expectativas en el comportamiento tanto de objetos del mundo exterior como de otros hombres, y utilizando esas expectativas como condiciones o medios para el logro de fines propios racionalmente sopesados y perseguidos”

Porque el que interviene en una acción social como la participación ciudadana espera la realización de sus fines de organizaciones exteriores a él. Por ejemplo, el Estado, otra institución o autoridad que representa el mundo exterior. El hombre debe y en efecto hace una valoración del alcance de esos fines y de su propia actuación para

alcanzarlos. Es por esto que se habla de una racionalidad.

Y ¿por qué la participación ciudadana puede ser identificada con la acción social racional con arreglo a fines y no otra?

En el caso de la acción social racional con arreglo a valores el individuo interviene en ella por algún aspecto interior como sus valores sin que esto condicione resultados. Existe un valor superior que debe lograr sin la reflexión del tipo anterior (Acción social racional con arreglo a fines) que permita valorar las consecuencias.

En la acción social afectiva el individuo actuó por motivos afectivos. Contrario a lo que sucede en la acción racional con arreglo a fines. El móvil es un interés que es compartido y en la acción intervienen varios sujetos. Las motivaciones se caracterizan por ser afectivas y por estados sentimentales.

En cuanto a la acción social tradicional esta se configura producto de una costumbre o hábito. En el caso de estudio, la participación ciudadana como una acción social la motivación no es una costumbre es un fin común. En el supuesto de la participación ciudadana se trata de eventos sociales que afectan a una pluralidad de individuos que se identifican con determinados hechos

que desean transformar pues afecta sus derechos. Evidentemente no es una conducta repetitiva a veces realizada casi de forma automática y en ocasiones sin reflexión, contrario a la acción social racional con arreglos fines en donde si hay una valoración y hay un elemento subjetivo que cohesionan a los que se agrupan para lograr un fin o fines.

(Lutz, 2010) pretendiendo ilustrar el tema de la acción social se apoya en (Parsons, 1968) funcionalista quien describe la estructura de la acción social, destacando que esta se integra de subsistemas que componen un sistema. Cada una de las unidades del subsistema se fraccionan en divisiones más pequeñas de la acción. El analiza, el fenómeno concreto exponiendo que este puede descomponerse en unidades menores y que esta división puede aún ser menor conformando el acto unidad (Lutz, 2010) cita (Parsons, 1968) que es parte de la acción.

El acto unidad se forma de los elementos concretos de la acción. Estos son de acuerdo (Parsons, 1968) citado por (Lutz, 2010) (...)” un fin concreto, condiciones concretas, medios concretos, y una o más normas que regulen la elección de los medios para el fin”. Comparando a Weber con Parsons, el primero, explica la acción social derivada de (...)”1) el uso; 2) el interés y 3) el

orden legítimo, haciendo particular hincapié en la última”.

De la clasificación de acción social de Weber identificamos la participación ciudadana institucionalizada y burocratizada con la que responde a la motivación de intereses.

En el estudio que realiza (Lutz, 2010) compara la conformación y fines de la acción social entre Weber y Parsons encontrando en este segundo que las normas deben ser relacionadas con los sujetos porque las motivaciones de la acción social que expone Weber identifica como uso e interés están supeditas a la moral y justicia. Finalmente concluye (Lutz, 2010), interpretando a Parsons que existe tirantez entre lo jurídico y lo condicional. (Parsons, 1968) “Como proceso, la acción es, de hecho, el proceso de alteración de los elementos condicionales en la dirección de la conformidad de las normas”.

Llevando a la realidad, actual, la alteración de los elementos condicionales que pueden observarse en la participación ciudadana son los intereses de los actores sociales que al ver afectados sus derechos consagrados incluso en normativas se produce este enfrentamiento que describe Parsons y por el cual se activa la acción social de la participación ciudadana que en sí misma, intrínsecamente ejerciendo su

práctica desconoce las demandas de la ciudadanía que el mismo Estado no puede satisfacer.

Retomando el tema de los componentes de la acción social que plantea Parsons (Lutz, 2010) los interpreta caracterizando el acto unidad que comprende la acción social en cuatro componentes:

(...)” 1) la existencia de un actor; 2) una finalidad de la acción; 3) una situación con elementos que el actor puede controlar (medios) y elementos que no puede controlar (condiciones); 4) las normas y los valores que orientan al actor para elegir una vía para alcanzar sus fines”

Estos elementos son igualmente identificables en la participación ciudadana institucionalizada. Por ejemplo, en un caso hipotético pero muy cercano a la realidad:

Una comunidad (nombre hipotético Cristal Beige) frente al cambio de zonificación de un área donde existen viviendas unifamiliares tipo chalet, se opone al cambio de zonificación ya que aumenta la densidad de población y permite la construcción de condominios con capacidad para 50,000 habitantes y los llamados “malls”. También permite la construcción de una vía de acceso por carretera a un área de alta delincuencia.

La comunidad se opone ya que hay problemas por el suministro de agua. Al aumentar la población escasearía aún más. Tampoco están de acuerdo con la nueva carretera porque facilitaría del ingreso de la delincuencia a su barriada.

**El actor** es representado por, los residentes de la comunidad Crystal Beige. **La finalidad**, de la acción impedir que se cambie la zonificación, exponer mediante escritos y medios de comunicación el peligro de los cambios en el área. **Elemento que no pueden controlarse**, la represión por las autoridades policiacas ante su protesta. **Las normas que orientan al actor para sus fines**: Las relativas a la protección de la familia, la seguridad ciudadana, la calidad de vida todas reguladas por distintos ordenamientos.

Expone (Lutz, 2010) interpretando a Parsons que el individuo es el que ejerce acciones cuyo motor son sus necesidades para movilizar los sistemas sociales y culturales.

De lo anterior se desprende, que los habitantes de Crystal Beige son los individuos afectados que realizaran acciones **cuyas motivaciones** son la seguridad, protección de la familia, la calidad de vida por el suministro de agua.

Se observa que el planteamiento de Weber sobre la acción social



se fundamenta en los fines. En tanto que, Parsons se adentra en la composición de la estructura de la acción social. En el análisis de ambas conceptualizaciones de la acción social, no se trata de sistemas para estudiar la acción social excluyente uno del otro, sino que, pueden complementarse. Pues lo fines de Weber en la acción social, dentro del sistema de la acción social de Parsons es la finalidad.

El planteamiento de Parsons dio un mayor desarrollo a la acción estudiando y analizando la estructura extendiéndose más allá de Weber, pero también lo tomó como punto de referencia desarrollando aún más su teoría.

A partir de la Teoría de Max Weber en torno a la burocracia puede identificarse elementos de esta forma de dominación que el Estado ejerce en la participación ciudadana desde una burocracia en la tipología describiéndolas condiciones en que esta domina los movimientos de acción social de la participación ciudadana institucionalizada.

Aun cuando la participación ciudadana se ejerza como un derecho reconocido por instrumentos legales nacionales e internacionales y sea organizada desde un ente burocrático requiere mayor libertad. Contradictoriamente es desde la institucionalidad que

debe conformarse como una (BrescianiLecannelier,2006)(...)

“Institucionalidad Participativa” en la que el ciudadano pueda concurrir libremente en cualquier momento y bajo cualquier circunstancia de una forma organizada y no en eventos coyunturales por ejemplo en los casos de proyectos a través de los Estudios de Impacto Ambiental que tienen una fase de participación delimitada y específica para determinados proyectos o en el caso de los cambios de zonificación. La participación se convoca consentida por un instrumento legal por los intereses de los sectores poderosos económicamente.

Con esto se subraya sobre la ley como una forma de dominación e instrumento de clases que conscientes ilegalidades y permite privilegios para una clase. Al final se diseña para privilegiar a unos, pero para dominar a otros (Foucault, 2001).

No obstante, lo anterior, si el Estado quiere dar un verdadero espacio de participación ciudadana para que su voz tenga un efecto en las políticas de desarrollo urbano debe favorecer:

(Bresciani Lecannelier, 2006) (...) “la existencia de instancias formales y permanentes para la iniciativa ciudadana ante los procesos de desarrollo urbano. Sin estos espacios, la participación se limita a la reacción

frente a las propuestas públicas o a la representación dada en los Consejos Comunales o Consejos Regionales lo que impide tener canales formales para presentar iniciativas desde la comunidad y para el seguimiento de los acuerdos tomados en barrios y comunas”.

De esta forma se materializa una participación real y no bajo el control del Estado en la cual los ciudadanos presenten sus propuestas o iniciativas. La participación debe evolucionar de un estado representativo a un estado operativo. De continuar en el mismo modelo de participación, los ciudadanos mostraran un estado apático y cada vez más apartado de los gobiernos producto a que la participación (Bresciani Lecannelier, 2006) (...)” a nivel local en desarrollo urbano tiende a ser más simbólico que sustantivo”.

### **X. La participación ciudadana sustantiva como elemento de ruptura de lo burocrático y como acción colectiva.**

Aún cuando la participación ciudadana esté reconocida por leyes que facultan dicha actuación y se reconoce como un derecho, esta se presenta como algo simbólico en lugar de desenvolverse de manera sustantiva.

Lo simbólico significa que la participación tal y como ocurre es una representación, pero no la constituye en sí misma porque su ejercicio es defectuoso e incompleto porque no tiene libertad, ni permanencia, lo que influye en su posibilidad de organización de forma más espontánea que la fortalecería. Es por esto que, se aspira a que sea sustantiva.

La participación debe tener una existencia real e independiente. De allí que se pretende que sea: una forma de ruptura del esquema burocrático que la rige. Pues, como bien han señalado los teóricos sociológicos, la acción implica movilidad, cambios, transformaciones.

La acción que se evidencia a través de la participación ciudadana conlleva agentes que deben actuar voluntariamente y se resistan a la pasividad. El esquema de la práctica de la participación ciudadana desde lo burocrático, es una inercia de la acción social que obstaculiza el cambio controlada desde el Estado. Es una forma de dominación que se preocupa más en la permanencia del poder del Estado que resolver las demandas ciudadanas.

Esta dominación del Estado, en ocasiones no es tan visible porque

se manifiesta de una forma callada a través del poder político cuyo escenario son las instituciones, en donde hay un enfrentamiento de fuerzas que provocan desigualdades (Ávila-Fuenmayor, 2006). En las que el ciudadano lleva la peor de las partes por la asimetría que existe y que el Estado no ha podido equilibrar ni interviniendo el mismo pero que tampoco se esfuerza mucho en corregir.

Este estado de dominación que no permite una eficaz participación ciudadana como un remedio saludable para integrar a los diversos actores del conflicto y procurar transformaciones sociales, en sí, también requiere de una acción social para lograr cambios en esta concepción burocrática de la participación ciudadana.

Ya sea, que esa acción parta de una iniciativa individual o bien de una colectividad su objetivo debe ser procurar que produzca la mayor utilidad para el mayor número de involucrados como destaca el utilitarista racional Mancur Olson. Lo cual favorecería una participación permanente, voluntaria y libre en la que pueda presentarse cualquier iniciativa, lo cual beneficiaría a cualquier sector, materia o proyecto y desde luego, a la mayor cantidad de beneficiarios.

Tanto para Weber como para Parsons el individuo debe estar presente en cualquier acción social, es por esto, que se explica que hay un principio psicológico que moviliza de forma individual o colectiva a estos para lograr la intervención y logro de fines. Se sustenta en un principio psicológico en donde todo ser humano actúa de forma individual o colectiva para lograr un beneficio para la mayoría. Pero también debe haber una cohesión por la identidad de fines y valores, además del apoyo que uno da a otro en el grupo que busca el logro de fines.

Este respaldo se logra por la actuación del individuo en defensa de sus intereses en los que, mediante un análisis, él puede percatarse de cuáles son los beneficios de su acción (Olson, 2001). Es allí donde está la racionalidad que señalaba Weber al referirse a la acción social racional con arreglo a fines. La cual consiste en la valoración de su actuación sus pros y sus contras que es propio de la Teoría del Conflicto e igualmente en la utilitarista racional de la cual estudiamos a Mancur Olson

Para (Olson, 2001) se constituyen acciones colectivas, se instituyen para lograr un interés común. Igualmente, la participación ciudadana constituye una acción colectiva a diferencia de que la segunda está conformada por el Estado de acuerdo a sus leyes y

poder. En la primera hay una voluntad que debe ser libre, la segunda es forzada y condicionada.

La participación ciudadana debe poder manifestarse libremente para que pueda influir en la toma de decisiones, pero al ser condicionada no tiene la misma fortaleza de una acción colectiva que posee mayor libertad de expresión. Es por esto que, la acción colectiva puede constituirse en un grupo de presión si se encuentra debidamente organizada. Esto es así porque no se ejerce el control de la participación ciudadana por quienes toman decisiones. Ante todo, requiere organización. Quienes la conforman deben ser lo más homogéneos posibles.

En el caso de la participación ciudadana como una modalidad de la acción colectiva esa homogeneidad se verificará en la identidad de fines de Weber o bien la finalidad de Parsons o bien en los intereses comunes de Olson que consideramos análogos.

(Bresciani Lecannelier, 2006) Indicaría al respecto que debe buscarse en las acciones de participación ciudadana (...)” el espectro más amplio posible de afectados o beneficiarios, identificando los distintos grupos de interés”. Este elemento constituiría la homogeneidad por la similitud de fines.

En la tarea de conformación de grupos para las acciones colectivas y se adiciona participación ciudadana, (Olson,2001) la información es valiosa en ambos casos. Lo cual puede observarse al momento de ser convocados o asistir como grupo de presión. Ya que la insuficiencia de información o información dudosa puede hacer más manejables a quienes presionan a los que toman decisiones y hacer débil la defensa de sus fines. En igual sentido, en la participación ciudadana la información veraz es indispensable y en un lenguaje comprensible. De esta forma la acción colectiva se enrumba hacia el logro de sus fines y la participación ciudadana se integra de forma directa en los diseños de proyectos o plan de desarrollo urbano que su fin. Es una participación integrada en la construcción de la ciudad. Una ciudad en la que se desarrolla cada día la vida de grupos humanos que tienen derecho a participar eficazmente en su diseño teniéndose presente sus necesidades.

## **XI. Conclusión**

Las teorías analizadas nos han permitido observar los conflictos existentes en la problemática del uso de espacio en el desarrollo urbano además de la forma en que se ha conformado la participación ciudadana dejándole espacios

coyunturales que influyen negativamente sobre todo porque no hay un verdadero espacio para la presentación de iniciativas.

Se evidencia una lucha de poder del Estado para preservar su legitimidad, así como de los sectores poderosos que la misma legislación favorece y que se respalda con la posición de Michel Foucault sobre el poder. Por otra parte, la burocratización en su modalidad legal ha establecido formas de controlar y dominar la participación ciudadana restándole espontaneidad y un espacio permanente.

Se suma esto, la acción social que se plantea en la participación ciudadana identifica fines desde Weber (T. Conflicto), y Parsons (funcionalista) estructura dicha acción e identifica los componentes lo cual puede verse en el ejemplo plasmado. Más que ser posiciones contrarias unas complementan el análisis del objeto de estudio.

Finalmente, desde el utilitarismo racional (Mancur, Olson) se observa la importancia de la conformación de los grupos que ejercerán presión para la toma de decisiones procurando homogeneidad entre los integrantes sugiriendo que, para efecto de la participación ciudadana institucionalizada, deben ser la

mayor cantidad de afectados o bien beneficiados.

Mancur Olson, también vincula el utilitarismo racional con la teoría del conflicto toda vez que desde las acciones colectivas se presentan acciones para lograr fines por eventos sociales que provocan conflictos.

El análisis realizado sugiere acciones sociales como la participación ciudadana llevándola a una transformación de lo simbólico a lo sustantivo. Pues permaneciendo en lo simbólico la participación es un mero requisito formal que favorece a una clase y que se mantiene por una dominación burocrática legal. En tanto que, sustantivándose se hace operativa procurándole una estructura institucional propia y no supedita a poderes políticos que la controla.

Es por esto que la participación ciudadana requiere de un espacio permanente, ser ejercida libre y voluntariamente para que deje de ser algo coyuntural a la medida de los sectores poderosos lo que le resta eficacia.

En definitiva, contestando a la interrogante inicial, la participación ciudadana desde un enfoque burocrático no es funcional por su falta de espacio ideal. Su

permanencia y control se ejerce desde la burocracia en la modalidad legal del Estado lo cual obstaculiza su eficacia.

## Referencias Bibliográficas

Avila-Fuenmayor, F. (2006). El concepto de poder en Michell Foucault. Telos , 215-234.

Bresciani Lecannelier, L. (2006). Del conflicto a la oportunidad: participación ciudadana en el desarrollo urbano. Urbano. Universidad del Bío Bío, Concepción, Chile, 14-19.

Espinosa, Mario. La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. Andamios vol.5 no.10 México abr. 2009. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&id=S1870-00632009000100004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&id=S1870-00632009000100004). Consultada el 22 de agosto del 2021.

Foucault, M. (2001). Poder y otras conversaciones. Madrid: Alianza.

Lutz, B. (2010). La acción social en la teoría sociológica: Una aproximación. Argumentos, 199-218.

Olson , M. (2001). Diez textos básicos de ciencia política. La Lógica de la acción colectiva. Barcelona: Colección Ariel.

Parsons, T. (1968). La estructura de la Acción Social. Madrid.

Martínez Castilla, S. (2016). La burocracia: elemento de la dominación en la obra de Max Weber. Misión Jurídica, 141-154.

Mercado Maldonado, A., & González Velásquez, G. (2008). La teoría del conflicto en la sociedad contemporánea. Espacios Públicos. Universidad Nacional Autónoma de México, 196-221.

Lutz, B. (2010). La acción social en la teoría sociológica: Una aproximación. Argumentos, 199-218.

Sánchez Ramos, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. Espacios Públicos, 85-102.

Weber, M. (1996). Burocracia, Economía y Sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.

Sills, D. (1979). Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales Vol 3 . España.

## Legislación consultada

Constitución Política de la República de Panamá. Edición realizada por la Defensoría del Pueblo República de Panamá.

Ley 6 de 1 de febrero de 2006. Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones. Publicada en la Gaceta Oficial. 24,476 del 23 de enero de 2002.

Decreto Ejecutivo No. 124 del 21 de mayo de 2002. Por la cual se reglamenta la Ley 6 de 22 de enero del 2002. Publicada en la Gaceta Oficial 24,557 de 22 de mayo de 2002.

## CONSIDERACIONES LEGALES DEL VETO

*Manuel Bennett*  
*Licenciado en Derecho*

El Veto es el derecho de una persona o de un organismo a impedir una decisión de un Órgano, especialmente colectivo. Siendo igualmente la facultad que tienen los Jefes de Estado para oponerse a una iniciativa de ley.

Para el caso de la República de Panamá esta facultad o potestad del Presidente de la República está consagrada en los artículos 168, 169, 170, 171 y en el numeral 6 del artículo 183 de la Constitución Política de la República de Panamá. De igual forma, esto se encuentra establecido y/o regulado en los artículos 204, 205 y subsiguientes del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional (RORI).

1. Los vetos pueden ser de dos tipos, inconvenientes siendo estos cuando a consideración del Presidente de la República la iniciativa de ley trastoca o puede trastocar con programas de la Administración Pública ya vigentes o programados; donde pudiera darse algún tipo de situación a considerar en Políticas Públicas de índole financiero económicos, de seguridad institucional o

políticas internacionales adoptadas o por adoptar.

De igual forma los vetos pueden ser por inexecutable, los cuales cuando a juicio del Presidente de la República el proyecto de ley tiene un vicio de inconstitucionalidad, es decir alguna estipulación o procedimiento en su constitución o indicación contraria a la Constitución Nacional. Siendo posible, que ante determinada iniciativa se encuentren artículos vetados por ambas consideraciones e inclusive determinado artículo puede ser vetado por inconveniente e inexecutable.

2. Los Vetos por Inconveniencia, no denotan en sí violación a los procedimientos de formación de las leyes (el cual es un procedimiento Constitucional), y tampoco alguna situación de ilegalidad en el contenido del proyecto que sale de la Asamblea Nacional al Órgano Ejecutivo para la sanción Presidencial.



3. Los Vetos por Inexequibilidad, denotan a criterio del Presidente de la República, algún tipo de violación a la Constitución Nacional; por ello, es que para ambos tipos de Veto es muy importante las consideraciones que las entidades públicas relacionadas a cada iniciativa de ley, formulen o presenten antes o durante el primer debate (lo cual se le solicita desde que una iniciativa llega a una Comisión de la Asamblea Nacional); siendo que muchas veces estas consideraciones no llegan en el proceso de formación de la ley en la Asamblea Nacional y son planteadas entonces al presidente de la República por parte de estos entes al momento de la sanción presidencial.
4. Los vetos referentes a una iniciativa pueden ser, en atención al conjunto o totalidad de la misma para el caso de las inconveniencias o, puede ser de forma parcial sobre algunos artículos. Siendo para ambos casos el tratamiento del mismo es diferente según el artículo 205 del RORI, siendo su primer párrafo para los objetados en su conjunto y su segundo párrafo para los objetados parcialmente o solo en parte o algunos artículos.
5. Los vetos por inexecutable, una vez regresan a la Asamblea Nacional devuelto por el Ejecutivo, a parte del informe que debe rendir la respectiva Comisión; según el numeral 2 del artículo 53 del RORI, le corresponde rendir un Informe al Pleno por parte de la Comisión de Gobierno sobre su opinión o concepto de el o los artículos vetados por inexecutable.
6. Tanto el informe que rinde la Comisión respectiva que trató la iniciativa vetada y el informe que rinde la Comisión de Gobierno cuando el veto es por inexecutable; ambos informes son para el pleno de la Asamblea; ninguno de los dos es primer debate nuevamente, los mismos son decisiones de la soberanía de las Comisiones, en atención a la Constitución y al RORI, y estos son las recomendaciones que la(s) comisiones hacen al Pleno (todo esto se decide en reunión ordinaria de comisión con todas las formalidades, reglas y participación que establece la ley para estos actos)
7. Luego que las comisiones devuelvan al Pleno los proyectos vetados con sus respectivos informes; al Pleno

- le corresponderá entrar en el análisis de los proyectos vetados en atención a las reglas de segundo y tercer debate, cuando fuere objeción parcial o tercer debate cuando fuese su objeción en su conjunto. Siendo entonces, que en segundo debate cuando corresponda el caso, es donde se harán las modificaciones, adecuaciones o discusiones pertinentes.
8. Tanto los informe de la Comisión o Comisiones, como en las discusiones del Pleno, solamente se pueden tratar, corregir, adecuar, o discutir los artículos vetados.
  9. Pretender llevar una discusión al Pleno referente a pasar por insistencia (inconvenientes en su conjunto o inexecutable); requerirá en los dos casos que la ley señala se pudiera dar, de una mayoría calificada en la aprobación por insistencia que consiste en el voto favorable de por lo menos, las dos terceras partes de los diputados, que componen la Asamblea Nacional; por lo cual estaríamos por una mayoría calificada, y de no alcanzarse esta mayoría mínima, el Proyecto de Ley en discusión quedará rechazado.
  10. Si en lo relativo, a un veto por inexecutable, la Asamblea Nacional, por conducto del Pleno aprobara con las dos terceras partes de sus miembros pasar las mismas por insistencia (retar el veto de inexecutable), entonces luego de esta aprobación se remitiría todo lo actuado, a la Corte Suprema de Justicia para que decida la inconstitucional o no de el o los artículos vetados y pasados por insistencia en la Asamblea. Por lo cual, hasta que la Corte Suprema de Justicia no decida, todo queda en estado suspensivo, y por consiguiente no hay ley.

## EL ACTUAL PROBLEMA MIGRATORIO EN PANAMÁ Y SUS CONSECUENCIAS A NIVEL NACIONAL

*Carlos Aguirre Castillo*

*Profesor de historia tiempo completo de la Universidad de Panamá (CRUA)  
1984 – hasta la actualidad*

La migración ha sido una constante histórica natural desde el origen de la humanidad. Los primeros homínidos aparecidos en África, durante su proceso evolutivo, desde el Ramapithecus (con una antigüedad aproximada entre 12 y 14 millones años), pasando por el Australopithecus, pithecántropus erectus, el hombre de Neanderthal (Alemania) y el de Cromagnon (Francia) hasta el Homo Sapiens, iniciaron su desplazamiento inmutable hacia diferentes destinos del globo hasta ocupar casi las dos terceras partes de las tierras emergidas del planeta.

“En el año de 1959 se encontró el cráneo completo en Oldoway, yacimiento ubicado en África, acompañado de una industria de guijarros trabajados toscamente en una sola cara que fue denominada pebble culture (1). Este cráneo pertenecía al muy conocido Australopithecus. Y “... en el año de 1921, en la cueva de Chou Kou Tien, en China, se encontraron los restos del llamado Sinánthropus”. (2) Todo lo antes mencionado nos sirve de base para fundamentar categóricamente

que cada grupo social, desde el comienzo de la humanidad ha tendido y tiende a desplazarse en busca de alimento, primero.

Luego de nuevos horizontes que le permitan perpetuar su especie, lo que ha contribuido al intercambio cultural en todas sus formas, incluso durante las guerras aunque la comparación nos parezca un poco dantesca. Pero a partir del presente siglo, estas migraciones se han hecho masivas y forzosas, ya sea por guerras intestinas, fronterizas o por la más cruel de todas: el hambre. Los países industrializados le arrebatan los recursos a las naciones más débiles, a la vez que le pintan una panorámica sosegada y de abundancia en sus ciudades invitándoles, indirectamente, a tocar sus puertas tal como le está ocurriendo a Estados Unidos con los migrantes estacionados en Tijuana en su frontera con México, o en el caso específico de Panamá en la frontera con Colombia.

Según Orellys Castillo Durán, “... en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de septiembre de 2016 (...) se recogen

como premisas básicas para el pacto: proteger los derechos humanos, asegurar que todos los niños migrantes estén estudiando en un plazo de unos meses después de su llegada.

Prevenir la violencia sexual, prestar apoyo a los países que rescaten, reciban y acojan a gran número de migrantes, poner fin a la práctica de detener a los niños a los efectos de determinar su estatus migratorio, condenar enérgicamente la xenofobia contra los migrantes y respaldar una campaña mundial para combatirla...” (3). Todos los derechos establecidos en este pacto, sin lugar a dudas, son de orden humanitario y merecen su cumplimiento inmediato al momento del ingreso del inmigrante al país. Pero esto también tiene sus aristas sociales, políticas y económicas que, a su vez, antagonizan dicho cumplimiento como lo explicaremos más adelante.

En nuestro caso particular, los dos últimos gobiernos han hecho alarde de la abundancia económica y sustanciales recursos que, supuestamente, posee nuestro país, presentándonos ante la comunidad internacional como si fuésemos el Dubái de América Latina, y trayendo consigo una avalancha de inmigrantes de todo el mundo, pero en su gran mayoría provenientes de los países hermanos de Colombia y Venezuela sujetos a las guerrillas

internas y a los vaivenes políticos, sociales y económicos.

Todos los países del mundo se preparan con cada censo para un crecimiento natural de la población, tomando en consideración la inmigración natural con la que siempre han convivido. No obstante, cuando en uno como el nuestro dónde hace tan solo 10 años éramos un poco más de tres millones y hoy rondamos los 4.5 millones de habitantes, le resulta imposible satisfacer sus demandas enmarcadas en los Derechos Humanos y demás necesidades vitales, porque no estábamos preparados para afrontar una semejante avalancha migratoria en tiempo record. La Meta 10.7 del Pacto Mundial, según Orellys Castillo Durán, propone “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas, mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (4).

Es como si una persona planificara su primer hijo y luego el segundo, preparándoles una habitación individual y otras comodidades inherentes a su crecimiento y desarrollo, previendo los gastos de salud, educación alimentación, recreación, etc., y de pronto tuviese que responsabilizarse de todas las necesidades de dos familiares huérfanos para los cuales no tuvo el

tiempo necesario para programar una planificación adecuada, que no perturbara la seguridad alimentaria y demás necesidades básicas de sus hijos.

Panamá no tenía la solvencia económica ni infraestructural para aceptar más de un millón de habitantes en tan poco tiempo, porque somos un país pequeño con poca población comparándonos con otras naciones del área como Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala. Esto ha creado una enorme cantidad de múltiples y serios problemas en todos los ámbitos de la vida nacional, provocando, en algunos casos, graves inconvenientes como la desestabilización económica, inseguridad social, saturación del mercado laboral, sicariato, y sobre todo, complicaciones en el sector educativo por la falta de infraestructuras escolares y universitarias. De acuerdo a Jaime Beitía Fernández, sociólogo y diplomado en Análisis Criminal en Materia de Narco Criminalidad “Desde el año 2014 hasta la fecha, se habla del crimen organizado con más frecuencia. Sociólogos y criminalistas han advertido de las ejecuciones que tienen ribetes internacionales, como son los asesinatos con sicarios provenientes de países extranjeros,” (5). Y en esta misma línea, Moreno Elida, en un reporte en Reuters en el 2017 sostenía que “Algunos ciudadanos achacan un aumento de

la inseguridad a una reciente oleada de inmigrantes, atraídos por un auge económico” (6).

En materia de salud este año se compró un millón más de vacunas para contrarrestar las enfermedades producidas por la influenza, debido a la ayuda asistencial de salubridad exigida por los cientos de miles de extranjeros que entraron y siguen entrando a nuestro país, tanto por los aeropuertos y aduanas legales como por los pasos ilegales fronterizos de las hermanas repúblicas de Colombia y Costa Rica. “Las vacunas contra la influenza tradicionales (llamadas vacunas “trivalentes”) están fabricadas para brindar protección contra los tres virus de la influenza:

Un virus de la influenza A (H1N1), un virus de la influenza A (H3N2) y un virus de la influenza B. (7) Ahora, de ningún modo la república de Panamá como miembro signatario de los acuerdos internacionales en materia de seguridad social y, específicamente, en lo que respecta a la salud pública, puede dejar por fuera a los extranjeros porque este acto violaría lo dispuesto en la Constitución Nacional, además de ser inhumano a todas luces. Lo que indica que el gobierno tuvo que hacer recortes en otras instancias administrativas (educación, obras públicas, cultura, etc.) para cumplir con esta urgencia social.

En el caso de la Universidad de Panamá, últimamente se le incrementó la matrícula a los extranjeros no nacionalizados a 200 balboas por semestre, e inmediatamente el presidente de la Asociación de residentes naturalizados de Panamá (ARENA), alzó su voz de protesta en un noticiero de TVN aduciendo que este aumento era “discriminatorio”.

A lo que el vicerrector de Asuntos Estudiantiles, Germán Beitía, ripostó que un estudiante le cuesta a la Universidad de Panamá alrededor de 1,500 balboas anuales; lo que indica que tal medida no era discriminatoria ya que la mayoría de las universidades latinoamericanas la adoptan, agregando que “... siempre que no haya acuerdos o entendimientos entre países”.

La Universidad Tecnológica de Panamá ha aplicado esta diferenciación desde hace 13 años y por lo visto nadie se ha quejado en todo este tiempo. Este aumento es, insignificante, comparado con lo que le cuesta al Estado mantener un extranjero en la universidad por año, además de otros gastos alternos como cafetería, atención médica, transporte para las giras académicas, etc. Un colega acotó que cuando fue a estudiar a Colombia los extranjeros y nacionales pagaban 2.50 dólares por matrícula. De ser cierto, porque existe la duda

racional, habría que tomar en cuenta cuánto representaba ese costo en aquella época convertidos al peso colombiano. Lo cierto es que he tenido estudiantes extranjeros que no se quejan por el aumento porque, según ellos, aunque ahora pagan 200 dólares les sale más barato estudiar en Panamá que en sus países de origen. Recientemente el rector de la Universidad de Panamá firmó un acuerdo recíproco con algunas universidades de algunos países del área para guardar las proporciones del costo de la matrícula en sus respectivos centros educativos a nivel superior.

Hace un año aproximadamente leí un sesudo artículo de nuestro colega Tomás A. Díaz en la Revista Lotería, en cuyo texto apunta lo siguiente “En casi todos los países se necesita la mano de obra extranjera para algunos trabajos (...) que son especiales por su condición, o aquellos que los nativos no quieren realizar.

En nuestro país, los restaurantes, tiendas de comercio, servicio de atención al cliente, por mencionar, están saturados de mano de obra extranjera” (8) Y más adelante agrega “... muchas veces me cuentan que, en situaciones de emergencia en el hogar, necesitan un plomero, fontanero, electricista, tapicero, zapatero, entre otras profesiones dignas, y no encontramos; son tan codiciados que hay que hacer turno

de espera. Y ni siquiera pensar en una ayudante para el hogar que está por las nubes; y sobre todo de nacionalidad extranjera. De estas y otras profesiones, el Estado puede capacitar para que se ejerzan con las mejores competencias y atención al cliente" (9). Karen Casiano decía en 2017 en un artículo de La Estrella de Panamá que "Hay descontento en la población panameña, ya que se están sintiendo afectados por la mano de obra barata" (10).

Y al que diga que esto es xenofobia le aclararé que, así como desde el nacimiento del Istmo, hemos sido un lugar de tránsito expedito para diferentes grupos humanos, cuyo rol ha trascendido a las épocas y al propio tiempo, también nuestros coterráneos se han desplazado y se desplazan constantemente a otras regiones del mundo, pero de una manera ordenada, pacífica y legal.

Este tipo de inmigración no crea caos y la mayoría de las veces es productiva. Muchos extranjeros de todos los mundos vienen a invertir en Panamá, incluyendo a venezolanos y colombianos que enriquecen nuestra cultura con su folclor y su música, con su gastronomía, con sus costumbres y sus danzas. ¡No es xenofobia! Nunca hemos sido xenófobos porque somos históricamente producto de ese trasiego humano desde hace aproximadamente 11,000 años que, según el connotado

arqueólogo doctor Richard Cooke, se encontraron las primeras evidencias de presencia humana en el istmo de Panamá. "Las primeras evidencias de grupos humanos en Panamá se remontan a unos 11,000 años. En dos localidades, Lago Alajuela (Colón) y Sarigua (Herrera), se encontraron herramientas de piedras clásicas de esta época: puntas de lanza, raspadores y cuchillos utilizados para matar, desollar y descuartizar mamíferos ya extintos. En una pequeña casa de piedra cerca de Calobre (Veraguas), se identificó un campamento utilizado para preparar estos tipos de artefactos" (11).

Lo candente, como decían en un viejo programa venezolano, es la inmigración masiva mochilera que entra diariamente por el tapón de Darién, y de la cual las autoridades no dan las cifras exactas, la que nos preocupa. No la regulada por las autoridades de migración que entran por los aeropuertos y las aduanas; esa ha existido y existirá por siempre porque la historia es testigo fiel de esa realidad.

En lo que respecta a mi persona tomaré como ejemplo los estudiantes de turismo del Centro Regional Universitario de Azuero. Cada inmigrante mochilero que cruza la frontera día a día se convierte en un competidor más de nuestros egresados y de los que aún no terminan la carrera. Y,

lamentablemente, un competidor desleal, con ventajas, porque dado el grado de corrupción que vive la sociedad tanto a nivel gubernamental como privado, le escamotea las oportunidades de trabajo debido a que aceptan contrataciones con bajos salarios y sin prestaciones laborales. Por supuesto que la culpa recae más en quienes los contratan y quienes promueven la migración masiva, so pretexto de darles ayuda humanitaria o firmando pactos inmigratorios a espaldas de los ciudadanos.

Recientemente, más 1000 cubanos, haitianos y africanos (Camerún, Ghana) exigían a las autoridades fronterizas panameñas en la frontera con Colombia, el ingreso al país amparados por el PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA ORDENADA Y REGULAR firmada, sin el consentimiento de los panameños, por el ex presidente Juan Carlos Varela en la Cumbre Internacional de Marrakech en Marruecos, el 10 de diciembre de 2018. El cumplimiento del acuerdo no se hizo esperar, y el Servicio Nacional de Fronteras (Senafrent) acudió al área inmediatamente para permitirles el paso y auxiliarlos en sus necesidades más apremiantes, e incluso en la zona donde pernoctaban los inmigrantes apareció el defensor del pueblo, Alfredo Castillero Hoyos, casi un desconocido para los panameños, para “Conocer el estado en que se encuentran las personas, en especial su condición de salud y las necesidades que

tienen. Además, estamos preparados para recibir alguna queja de los migrantes, en el caso de que hubiera” (12). Inmediatamente el gobierno destinó la suma de casi 9 millones de balboas, a fin de construir un refugio temporal para los recién llegados y para coadyuvar a solventar sus principales necesidades, sin tomar en consideración que los que han nacido aquí todavía estudian en escuelas ranchos, andan descalzos y escriben en el suelo húmedo a falta de un piso de cemento y sillas escolares. Debemos ser humanitarios, pero primero con nuestra gente. O es que Varela estaba dispuesto a que su familia durmiera en el suelo con tal de ayudar al vecino.

La Escuela de Turismo en el CRUA está a punto de colapsar, debido a que muchos aspirantes están observando cómo se minimizan las escasas plazas de trabajo, y cómo en cada restaurante, hotel, complejo turístico u hotelero existen dos o más colaboradores por cada nacional contratado. Lo mismo está ocurriendo en otras universidades e incluso en los bachilleratos con orientación turística a nivel de todo el país. Es por eso que debemos estar alerta con el curso que tome esta problemática en los próximos años. Y por lo que los vientos soplan pareciera que el problema continuará, a menos que el nuevo gobierno tome los correctivos necesarios respecto al Pacto Mundial firmado por Varela, creando una reglamentación inmigratoria acorde con las necesidades laborales



nacionales y la demografía del país, porque no podemos seguir abriendo las puertas de nuestra casa a todas las personas que quieran entrar en ella, sin visualizar los problemas internos que tal medida espontánea y sin planificación alguna acarrea para con nuestros connacionales.

Extrapolando esta situación, si no hay una solución inmediata y los mochileros siguen entrando de una manera constante como lo han hecho hasta ahora con ayuda de los gobiernos de turno, en treinta años los panameños representaremos solamente un tercio de la población nacional.

¿A dónde iría a parar nuestra identidad como nación? ¿Cuáles serían los símbolos patrios que reverenciaríamos? ¿Qué pasaría con nuestras costumbres y nuestro folclor? ¿Pasaríamos a ser una minoría en nuestro propio suelo? Ya España en los próximos años estará confrontando esta situación, según algunos analistas internacionales. Y dice el proverbio “cuando veas la barba de tu vecino arder, por la tuya en remojo”. Amanecerá y veremos.

### NOTAS BIBLIOGRÁFICAS E INFOGRAFÍA

(1) FEO, Herminia: Prehistoria. Serie: Historia Universal No. 1. Editorial Ka-Pellusz. Madrid, 1979, p. 15.

(2) *Ibíd.*, p. 16.

(3) CASTILLO DURÁN, Orellys: “Consideraciones generales sobre la migración entre Panamá y Venezuela en el marco del pacto mundial para una migración segura ordenada y regular”. Revista Debate No. 27. Mayo, 2019, p. 77.

(4) *Loc. cit.*, p. 78. (El subrayado es nuestro)

(5) BEITÍA FERNÁNDEZ, Jaime: *loc. cit.*, p. 55. (El subrayado es nuestro).

(6) MORENO, Elida: reporte en Reuters, 2017. Citado por Orellys Castillo Durán. *Loc. cit.*, p. 83.

(7) [https://www.google.com/search?q=vacuna+h1n1&rlz=1C1PRFC\\_enPA788PA788&oq=vacuna+h&aqs=chrome.3.69i57j0l5.21844j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=vacuna+h1n1&rlz=1C1PRFC_enPA788PA788&oq=vacuna+h&aqs=chrome.3.69i57j0l5.21844j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

(8) DÍAZ, Tomás A.: “Panamá y los retos del nuevo quinquenio: la desigualdad social”. Revista Lotería No. 541 de noviembre-diciembre 2018, p.37.

(9) *Ibíd.*, p. 38.

(10) CASIANO, Karen: Estrella de Panamá, 2017. Citado por Orellys Castillo. *Loc. cit.*, p. 83.

(11) COOKE, Richard: “El período precolombino” (ponencia). Foro 91/2 titulado Visión de la Nacionalidad Panameña. ILDEA, Panamá, 6 de abril de 1991, p. 2.

(12): <https://www.laestrella.com.pa/nacional/190404/pueblo-constata-situacion-Defensoria>.



# LEGISLACIÓN AL DÍA

## LEY No. 48

De 5 de diciembre de 2007

Que regula el proceso de vacunación en la República de Panamá  
y dicta otras disposiciones

LA ASAMBLEA NACIONAL  
DECRETA:

### Capítulo I

#### Disposiciones Generales

**Artículo 1.** Se establece como medida sanitaria de especial atención la vacunación contra enfermedades inmunoprevenibles. Este proceso de vacunación será de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional.

El Ministerio de Salud dictará los lineamientos técnicos de inmunización requeridos para cumplir con los objetivos del proceso de vacunación, y hará las previsiones presupuestarias que sean necesarias, a fin de contar con los fondos que sean requeridos.

**Artículo 2.** Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos se entenderán así:

1. CONAPI. Comisión Nacional Asesora de las Prácticas de Inmunización.

2. Enfermedad prevenible por vacuna (EPV). Aquella que

podemos evitar a través de la vacunación, después de recibir el número de dosis requeridas, según el tipo de vacuna.

3. Esquema Nacional de Inmunizaciones. Cuadro básico de vacunas, según tipo, número de dosis y edad, que deben ser aplicadas en los diferentes grupos de población, sujetos a vacunación, que les permitan alcanzar el nivel de inmunidad necesario contra las enfermedades prevenibles por vacunas en la República de Panamá.

4. Inmunidad. Conjunto de factores humorales y celulares que protegen al organismo frente a la agresión de agentes infecciosos.

5. Inmunización. Acción de conferir inmunidad mediante la administración de antígenos o de anticuerpos específicos.

6. Inmunobiológico. Tipo de vacuna con capacidad de

producir en el individuo que la recibe una respuesta de su sistema inmunitario para defenderse de las enfermedades.

7. Proceso. Acción de ejecutar.

8. Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI). Responsable de establecer los fundamentos, los principios y las normas que rijan el proceso de prevención primaria de las enfermedades, a través de la vacunación de la población.

9. Vacunación. Procedimiento de administración de preparados vacunales.

## Capítulo II

### Inmunización Vacunal

**Artículo 3.** La aplicación de los inmunobiológicos listados y regulados por el Ministerio de Salud será de estricto cumplimiento en todo el territorio nacional, tanto por el sector público como por el privado.

El Ministerio de Salud mantendrá actualizado el Esquema Nacional de Inmunizaciones, con los inmunobiológicos de probada efectividad en la prevención de enfermedades.

**Artículo 4.** Se autoriza al Programa Ampliado de Inmunizaciones de la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud para que provea de inmunobiológicos y sus accesorios a precio de costo al sector privado, el cual no está autorizado para aumentar su valor.

El Ministerio de Salud, previamente a la entrega de los inmunobiológicos al sector privado, deberá comprobar que este cuenta con el equipo de cadena de frío necesario para la adecuada conservación de las vacunas.

En cumplimiento de la presente Ley, los centros de salud privados deberán entregar informes de vacunación al Ministerio de Salud.

**Artículo 5.** El Ministerio de Salud comprará todas las vacunas incluidas en el Esquema Nacional de Inmunizaciones y las nuevas por incluir, a través del Fondo Rotatorio Programa Ampliado de Inmunizaciones-Organización Mundial de la Salud (PAI-OPS).

**Parágrafo.** Ante la eventualidad de que el Fondo Rotatorio PAI-OPS no pueda adquirir ni ofrecer algún inmunobiológico, el Ministerio de Salud podrá adquirirlo a través de los proveedores locales que oferten el

menor precio y que cumplan con las normas de la autoridad reguladora nacional.

### Capítulo III

#### Ámbito Institucional

**Artículo 6.** Se reconoce a la Comisión Nacional Asesora de las Prácticas de Inmunización como la unidad técnica nacional asesora del Programa Ampliado de Inmunizaciones.

**Artículo 7.** Se crea el Fondo de Autogestión del Programa Ampliado de Inmunizaciones, administrado por el Ministerio de Salud a través de la Dirección General de Salud Pública y fiscalizado por la Contraloría General de la República, constituido por los fondos provenientes de:

1. Las donaciones.
2. Los eventos docentes nacionales e internacionales.
3. El precio de costo de las vacunas suministradas al sector privado.
4. Las multas.
5. Los otros fondos de autogestión del Programa.

### Capítulo IV

#### Sujetos del Proceso de Inmunización Vacunal

**Artículo 8.** Se reconoce el derecho que tiene todo individuo, especialmente los niños, los

adolescentes en los centros de custodia, los niños y adolescentes trabajadores, las embarazadas, las personas con discapacidad, los jubilados, la población de la tercera edad y las personas privadas de libertad en los centros penitenciarios, a la protección contra las enfermedades incluidas en el Esquema Nacional de Inmunizaciones brindado por el Estado.

Las personas que ejerzan la patria potestad, la tutela o la guarda de los niños y de las personas con discapacidad tienen la obligación de cumplir las indicaciones del Ministerio de Salud en todo lo relativo a la inmunización de estos.

**Artículo 9.** Toda mujer embarazada será previamente informada de los beneficios y de las consecuencias, para ella y su hijo, de recibir o no la inmunización. En caso de no aceptar ser vacunada, deberá firmar el relevo de responsabilidad.

### Capítulo V

#### Obligaciones y Cumplimiento de los Procedimientos

**Artículo 10.** Los residentes en el territorio nacional, sin distinción de religión o raza, tienen la obligación de mantener actualizado su estado vacunal, de conservar su tarjeta de vacunación y de presentarla cuando les sea requerida.

**Artículo 11.** Las entidades públicas y privadas, así como la sociedad en general deberán colaborar y participar en todas las acciones de vacunación, conforme a los lineamientos dictados por el Ministerio de Salud.

Igualmente deberán cumplir las normas vigentes de salud pública, en especial las regulaciones y medidas de control y vigilancia epidemiológica de las enfermedades inmunoprevenibles y el sistema de información sanitario, establecidas por las autoridades de salud.

**Artículo 12.** El Programa Ampliado de Inmunizaciones velará por el adecuado cumplimiento de su procedimiento, de sus normas y guías sanitarias relacionadas con el proceso de vacunación establecido en esta Ley, en todas las instalaciones de salud públicas y privadas del país.

**Artículo 13.** El Ministerio de Salud, en cumplimiento de su función de preservar la salud, garantizará a toda la población, en especial a los grupos más vulnerables, el acceso gratuito, en todas las instalaciones públicas de salud, a las vacunas incluidas en el actual Esquema Nacional de Inmunizaciones del Programa Ampliado de Inmunizaciones y las que se incluyan en el futuro.

**Artículo 14.** Se faculta al Ministro de Salud para que, cuando considere que la salud de la población está en riesgo, ordene las acciones de inmunización extraordinarias que sean necesarias, las cuales serán obligatorias para todos los residentes en la República.

**Artículo 15.** La expedición del certificado de buena salud incluirá la verificación del estado vacunal para la edad, según el Esquema Nacional establecido por el Programa Ampliado de Inmunizaciones del Ministerio de Salud.

**Artículo 16.** En todas las instalaciones educativas, oficiales y particulares, desde los centros de orientación infantil y la educación preescolar hasta el nivel superior, se solicitará, al momento de la matrícula anual del estudiante, la tarjeta de vacunación para verificarla. El estudiante que no haya recibido sus vacunas completas será referido a la instalación de salud pública más cercana, a fin de completarlas.

La falta de presentación de la tarjeta de vacunación no será un impedimento para la aceptación del estudiante en el centro educativo; no obstante, posteriormente, deberá presentarse para cumplir con la verificación.

## **Capítulo VI**

### **Medidas de Control Sanitario**

**Artículo 17.** Todos los inmunobiológicos de uso en el país, incluyendo los del Programa Ampliado de Inmunizaciones, deberán cumplir con las normas y los controles sanitarios establecidos por el Ministerio de Salud, de conformidad con la Ley 1 de 2001 y otras leyes y reglamentos.

**Artículo 18.** Se faculta al Ministerio de Salud para que, cuando considere que la salud de la población esté en riesgo, ordene las medidas sanitarias internacionales que deben cumplir las personas que ingresen al país. Para tal efecto, el Ministerio de Salud, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento Sanitario Internacional y con las condiciones sanitarias del país, notificará a las instancias pertinentes las acciones que se deben seguir.

**Artículo 19.** Las entidades oficiales de salud pública quedarán exoneradas del pago del Impuesto de Importación de los inmunobiológicos e insumos propios del Programa Ampliado de Inmunizaciones de la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud, tales como sueros, vacunas, cámaras frigoríficas, camiones refrigerados, neveras para vacunas, cajas térmicas, congeladores,

repuestos para los equipos de vacunas, así como cualquier otro requerido para este programa.

## **Capítulo VII**

### **Infracciones y Sanciones**

**Artículo 20.** Las infracciones a las disposiciones contempladas en la presente Ley serán consideradas faltas sanitarias y serán sancionadas por el Ministerio de Salud. Se considerarán infracciones las siguientes conductas:

1. Incumplir con la aplicación de las vacunas contempladas en el Esquema Nacional de Inmunización, especialmente a los grupos más vulnerables mencionados en el artículo 8 de la presente Ley y priorizados por el Programa Ampliado de Inmunizaciones.
2. Obstaculizar las acciones de vacunación establecidas por las autoridades de salud.
3. Incumplir, los funcionarios de salud y los directores de las instalaciones de salud públicas o privadas, las normas y lineamientos técnicos, señalados por el Ministerio de Salud, en lo referente a las inmunizaciones y la cadena de frío.



4. Vender o de alguna forma obtener algún beneficio por la transferencia de los inmunobiológicos e insumos del Programa Ampliado de Inmunizaciones.
5. Cobrar a la población, en cualquier instalación de salud pública, por los insumos y la aplicación de vacunas, contempladas en el Esquema Nacional de Inmunizaciones.
6. Lucrar, por parte del sector privado de salud, en la aplicación de vacunas adquiridas a precio de costo, a través del Ministerio de Salud.
7. Incumplir las acciones de inmunización extraordinarias, ordenadas por el Ministerio de Salud.
8. Expedir certificados y tarjetas de vacunación falsos.

Artículo 21. Sin perjuicio de las acciones penales o civiles que correspondan, los servidores públicos que incurran en las infracciones señaladas en la presente Ley podrán ser sujetos de alguna de las siguientes sanciones administrativas:

1. Amonestación escrita.
2. Suspensión del cargo sin

derecho a salario hasta por quince días.

3. Suspensión del cargo sin derecho a salario hasta por tres meses.

4. Destitución del cargo.

**Artículo 22.** Los dueños, los administradores y/o los empleados de centros de salud privados que incurran en alguna de las infracciones contempladas en la presente Ley serán sancionados con multas que pueden ir desde quinientos balboas (B/.500.00) a dos mil quinientos balboas (B/.2,500.00), las que serán impuestas por la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud, sin perjuicio de las acciones civiles o penales que correspondan.

**Artículo 23.** Para los efectos de la imposición y la ejecución de las sanciones previstas en la presente Ley, se aplicará el procedimiento contemplado en el Código Sanitario y en la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Los recursos de reconsideración y apelación serán concedidos en efecto devolutivo.

**Artículo 24.** Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación.

## **COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Proyecto 291 de 2007 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los trece días del mes de noviembre del año dos mil siete.

El Presidente,

Pedro Miguel González P.

El Secretario General,

Carlos José Smith S.1.

## Ley 129

Del 17 de marzo de 2020

### Que crea el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas

#### LA ASAMBLEA NACIONAL

#### DECRETA:

#### Capítulo I Disposiciones Generales

**Artículo 1. Objeto.** Esta Ley tiene por objeto establecer el marco regulatorio para la creación del Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales en la República de Panamá, con el fin de facilitar el acceso sobre beneficiarios finales de personas jurídicas recabados por los abogados o firmas de abogados que presten servicios de agentes residentes para asistir a la autoridad competente en la prevención de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento al terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, de acuerdo con las leyes de la República de Panamá.

**Artículo 2. Definiciones.** Para los efectos de la presente Ley, los términos siguientes se entenderán así:

1. Agente residente. Abogado con idoneidad expedida por la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá o firma de abogados designados por una persona jurídica constituida o registrada bajo las leyes de la República de Panamá para que ejerza las facultades y cumpla con las obligaciones exigidas por la legislación panameña a quienes presten este servicio.
2. Autoridad competente. La Superintendencia de Sujetos no Financieros, la Unidad de Financiamiento del Terrorismo, el Ministerio Público, el Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá y cualquier otra institución o dependencia del Gobierno Nacional a la que se le atribuya competencia en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento para la proliferación de armas de destrucción masiva.

3. Beneficiario final. Persona o personas naturales que, directa o indirectamente, poseen, controlan y/o ejercen influencia significativa sobre la relación de cuenta, relación contractual y/o de negocios o la persona natural en cuyo nombre o beneficio se realiza una transacción, lo cual incluye también a las personas naturales que ejercen control final sobre una persona jurídica.

Dentro de los criterios para determinar la posesión, control o influencia se incluyen, mas no se limitan, los criterios siguientes:

a. Criterios por participación accionaria. La persona natural que en última instancia posee o controla, directa o indirectamente, el 25% o más de las acciones o derechos de voto en la persona jurídica, salvo aquellas empresas con acciones comunes que estén listadas en una bolsa de valores local o internacional, o que sean propiedad de un organismo internacional, multilateral o de un Estado.

b. Criterios por control:

b.1. En el caso de una sociedad civil, el socio o socios que ostentan la administración de la sociedad.

b.2. En el caso de un fideicomiso, que ostente una participación accionaria de un 25% o más de personas jurídicas; el fideicomitente, en caso que el fideicomiso sea revocable o este retenga para sí el control administrativo o facultad de disposición sobre los bienes fideicomisitos; el beneficiario, en caso que el fideicomiso se considere no discrecional en cuanto al pago de beneficios, y el fiduciario o cualquier persona natural que ejerza control efectivo y definitivo sobre el fideicomiso.

Se entenderá por fideicomiso discrecional aquel en el cual el pago de beneficios a los beneficiarios quede a discreción del fiduciario según los términos del fideicomiso.

b.3. En el caso de una persona jurídica en liquidación, quiebra o concurso de acreedores, la persona natural que es nombrada como liquidador o curador de la persona jurídica.

- b.4. En el caso de un accionista de la persona jurídica que de otro modo sería un beneficiario final en virtud de este inciso, pero falleció, la persona natural que actúe como albacea o un representante personal del patrimonio del fallecido.
- c. En cualquier otro supuesto no previsto en los literales anteriores, la persona natural que de otro modo ejerce el control efectivo y definitivo sobre la gestión de la persona jurídica, esto es, que tenga capacidad de tomar decisiones relevantes sobre la persona jurídica e imponer tales resoluciones.
4. Medidas para conocer al beneficiario final. Acciones que todo agente residente debe realizar para cumplir con los requerimientos de la Ley 23 de 2015, sus modificaciones y sus reglamentaciones o el nuevo marco regulatorio que en el futuro la pueda reemplazar.
5. Persona jurídica. Toda persona jurídica constituida o registrada vigente, esto es, que no haya sido suspendida en virtud de la ley o disuelta, dentro de la República de Panamá, que requiera por ley de los servicios de un agente residente.
6. Sistema Único. Herramienta tecnológica que será establecida por la Superintendencia de Sujetos no Financieros para facilitar el acceso y garantizar la confidencialidad de la información contenida en el Registro Único de Beneficiarios Finales, según se establece en la presente Ley.
7. Dirección IP. Número que identifica, de manera lógica y jerárquica, a una interfaz en red (elemento de comunicación/conexión) de un dispositivo (computadora, tableta, portátil, teléfono inteligente) que utilice el protocolo (Internet Protocol) que corresponde al nivel de red del modelo TCP/IP.

## Capítulo II Registro de Agentes Residentes

**Artículo 3.** Registro de agentes residentes. Todo abogado o firma de abogados que preste sus servicios profesionales como agentes residentes para una o más personas jurídicas constituidas o registradas en la República de Panamá deberá

registrarse y mantener vigente su registro ante la Superintendencia de Sujetos no Financieros.

La Superintendencia de Sujetos no Financieros reglamentará los requisitos para obtener y mantener dicho registro, atendiendo, entre otros factores, al número de personas jurídicas para las cuales presta los servicios y la habitualidad de la presentación de tales servicios.

**Artículo 4.** Datos de registro. El agente residente deberá suministrar a la Superintendencia de Sujetos no Financieros los datos siguientes:

1. Persona Natural:
  - a. Nombre completo.
  - b. Cédula de identidad personal.
  - c. Número de idoneidad.
  - d. Dirección.
  - e. Fecha de nacimiento.
  - f. Datos de contacto.
  - g. Código UAF.
  
2. Sociedad civil:
  - a. Nombre Completo.
  - b. Número de folio.
  - c. Fecha de inscripción.
  - d. Dirección.
  - e. Datos de contacto.
  - f. Código UAF.

El Sistema Único podrá ser ajustado para requerir información adicional establecida por las leyes de la República de Panamá y los acuerdos internacionales que se suscriban en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

**Artículo 5.** Código Único de Registro. La Superintendencia de Sujetos no Financieros asignará a cada agente residente un Código Único de Registro

(CUR), no transferible, para el acceso al Sistema Único. El Registro Público de Panamá validará con la Superintendencia de Sujetos no Financieros la inscripción del Código Único de Registro.

**Artículo 6.** Restricciones. A las personas jurídicas cuyo agente residente no se encuentre debidamente registrado de conformidad con lo establecido en la presente Ley se les suspenderá los derechos corporativos brindados por el Registro Público de Panamá hasta que el agente residente no subsane tal condición, salvo aquellas gestiones tendientes al cambio de agente residente por uno debidamente registrado, si así decide aprobarlo la persona jurídica. En tales casos, este cambio no acarreará para la persona jurídica el pago de ningún derecho de registro o calificación por la inscripción en el Registro Público de Panamá.

La Superintendencia de Sujetos no Financieros, junto con el Registro Público de Panamá, adoptará las medidas tecnológicas y/o procedimentales necesarias para el fiel cumplimiento de estas disposiciones.

### **Capítulo III**

#### **Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales**

**Artículo 7.** Creación. Se crea el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales de personas jurídicas constituidas o registradas bajo las leyes de la República de Panamá. Este sistema, administrado por la Superintendencia de Sujetos no Financieros, custodiará y asegurará la privacidad de la información que aporten los agentes residentes de las personas jurídicas para las cuales presten tal servicio, de conformidad con los datos que hayan obtenido para conocer al beneficiario final según lo dispuesto en la Ley 23 de 2015, sus modificaciones y reglamentaciones.

Toda persona jurídica está obligada a suministrarle al agente residente todos los datos que le sean requeridos por esta Ley, la Ley 23 de 2015, sus modificaciones y reglamentaciones, para conocer el beneficiario final.

**Artículo 8.** Características del Registro Único. La Superintendencia de Sujetos no Financieros tomará todas las medidas necesarias, incluyendo las tecnológicas, para garantizar que el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales sea gratuito, privado y de acceso limitado, con los debidos

controles de seguridad y protección tecnológicas. Asimismo, realizará todas las gestiones necesarias para asegurar la integridad, confidencialidad, trazabilidad y seguridad informática de los datos custodiados, bajo los más altos estándares internacionales de manejo y protección de datos personales.

Asimismo, el Registro Único de Agente Residente será gratuito, privado y de acceso limitado.

**Artículo 9.** Medidas de protección. La Superintendencia de Sujetos no Financieros, en su calidad de custodio y administrador de la información contenida en el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales, no responderá por la veracidad ni exactitud de la información que cada agente residente aporte, por tanto, no podrá ser demandada ni objeto de secuestros, embargos ni acciones o medidas cautelares en relación con los datos contenidos en el Sistema Único.

El agente residente debe realizar las debidas diligencias para el cumplimiento de lo establecido en esta Ley, y no será responsable por la veracidad ni exactitud de la información que se le proporcione, siempre que medie constancia de la debida diligencia.

Cualquier acción judicial, administrativa o de otra naturaleza para acceso a la información en el Sistema Único por personas distintas a las autorizadas en la presente Ley será improcedente legalmente.

**Artículo 10.** Datos de registro. El Sistema Único requerirá que el agente residente suministre la siguiente información de cada persona jurídica para la cual preste sus servicios como tal:

1. Respecto a la persona jurídica objeto de registro:
  - a. Nombre completo.
  - b. Número de folio.
  - c. Fecha de inscripción.
  - d. Dirección.
  - e. Actividad principal.



2. Respecto al beneficiario final:
  - a. Nombre completo.
  - b. Número de cédula, pasaporte o documento de identidad personal.
  - c. Fecha de nacimiento.
  - d. Nacionalidad.
  - e. Dirección.
  - f. Fecha en la que se adquiere la condición de beneficiario de la persona jurídica.
  
3. Excepcionalmente, en aquellos casos en que el beneficiario final de la persona jurídica sujeta al registro sea una empresa con acciones comunes listada en una bolsa de valores local o internacional o de propiedad de una entidad estatal o multilateral o de un Estado deberá suministrar la información siguiente:
  - 3.1. Respecto a la persona jurídica listada en una bolsa de valores:
    - a. Nombre completo.
    - b. Dirección.
    - c. País de constitución.
    - d. Nombre y jurisdicción de la bolsa de valores en que se encuentra listada la persona jurídica.
  
  - 3.2. Respecto al beneficiario final de una entidad estatal o multilateral:
    - a. Nombre completo de la entidad.
    - b. Dirección.
    - c. País y/o sede.
    - d. Nombre completo del representante legal o su equivalente.
  
  - 3.3. Respecto al beneficiario final de la persona jurídica propiedad de un Estado:
    - a. Nombre completo del país.
    - b. Fecha de constitución

En los demás casos, en estricto apego a lo dispuesto en la Ley 23 de 2015, se deberá identificar a la persona natural que cumple con la definición de beneficiario final bajo los términos de la presente Ley.

El Sistema Único podrá ser ajustado para requerir información adicional con el propósito de cumplir con las leyes de la República de Panamá.

**Artículo 11.** Término de registro. El registro de los datos de la persona jurídica y del beneficiario final por parte de los agentes residentes deberá perfeccionarse dentro de un término máximo de treinta días hábiles siguientes a la fecha de constitución o inscripción de la persona jurídica o de la designación de un nuevo agente residente ante el Registro Público de Panamá.

**Artículo 12.** Término de actualizaciones. El agente residente deberá mantener actualizada toda la información requerida en el artículo 10 de las personas jurídicas que haya registrado en el Sistema Único. El representante legal de toda persona jurídica queda en la obligación de proveer a su agente residente la información requerida por este para identificar al beneficiario final, así como de notificar a su agente residente de cualquier variación en la información de su beneficiario final en un término máximo de treinta días hábiles siguientes a la fecha de variación, a efectos de que el agente residente efectúe la debida actualización en un término máximo de treinta días hábiles siguientes a la fecha en que recibió tal información.

**Artículo 13.** Constancia de registro. Una vez registrada o actualizada la información por parte del agente residente, el Sistema Único emitirá una constancia de tal registro o actualización. Dicha constancia deberá reposar en los archivos del agente residente registrante.

**Artículo 14.** Accesos. El acceso al Sistema Único quedará estrictamente limitado al agente residente de la persona jurídica o las personas jurídicas a las cuales preste sus servicios como tal a dos funcionarios designados por la Superintendencia de Sujetos no Financieros, a quienes con base en un análisis de riesgo se les asignará el tipo de acceso y sus respectivos roles.

El funcionario o los funcionarios designados por el superintendente podrán acceder al Sistema Único para fines exclusivos de poner en disposición de la

autoridad competente la información requerida, de acuerdo con lo establecido en la Ley 23 de 2015, sus modificaciones y reglamentación, en materia de prevención de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo, financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y sus delitos precedentes, de acuerdo con las leyes de la República de Panamá, así como para cumplir con las obligaciones de cooperación internacional establecidas en los tratados o convenios ratificados por la República de Panamá, previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en estos.

El Sistema Único deberá contar con todos los controles de seguridad informática que permitan identificar en todo momento quién tuvo acceso y desde qué dirección IP se hizo el ingreso, así como cualquier otra medida de protección que garantice que la información custodiada no será vulnerada u obtenida para uso distinto al dispuesto en esta Ley.

**Artículo 15.** Requisitos para ser funcionario con acceso. Los funcionarios designados por la Superintendencia de Sujetos no Financieros deberán cumplir con los requisitos mínimos siguientes:

1. Ser ciudadano panameño.
2. Tener treinta y cinco años de edad o más.
3. Poseer título universitario en Banca, Finanzas, Derecho y Ciencias Políticas, Administración y/o carreras afines y tener experiencia mínima de cinco años en gestión y administración de riesgo y/o en materia de prevención de blanqueo de capitales.
4. No haber sido condenado por delitos dolosos.
5. No tener parentesco con el presidente de la República, los ministros de Estados hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ni ser cónyuge de los ministros de Estado o del presidente de la República.

6. No ser propietario directo o indirecto de la mayoría de las acciones de un sujeto obligado no financiero o, en su defecto, que el representante legal no ostente el control de una persona jurídica que sea sujeto obligado no financiero.

**Artículo 16.** Reserva de la información. Los datos suministrados al Sistema Único deberán mantenerse en estricta reserva y solo podrán ser suministrados a las autoridades competentes dentro de un término máximo de siete días hábiles siguientes a la fecha de su requerimiento, en estricto cumplimiento de los procedimientos, requisitos y formalidades establecidos para tal fin.

**Artículo 17.** Deber de confidencialidad. Quien tenga acceso a la información del Sistema Único estará obligado a mantener la confidencialidad de la información contenida en este, aun cuando cese en sus funciones. La infracción a este deber será sancionada con multa de doscientos mil (B/.200 000.00), sin perjuicio de las demás sanciones establecidas por ley y la responsabilidad civil o penal a que hubiera lugar.

**Artículo 18.** Secreto profesional. Toda información que se entregue a la Superintendencia de Sujetos no Financieros en cumplimiento de esta Ley o sus reglamentos no constituirá violación al secreto profesional ni a las restricciones sobre revelación de información, derivadas de la confidencialidad impuesta por vía contractual o por cualquier disposición legal o reglamentaria, y no implicará responsabilidad alguna para los agentes residentes.

**Artículo 19.** Renuncia del agente residente. Se permite la renuncia del agente residente ante el Registro Público y esta no devengará costo alguno, ni derecho de inscripción y no se limitará su inscripción por ninguna razón en lo que se refiere a lo expresado en el artículo 28.

**Artículo 20.** Renuncias o nuevas designaciones. En caso de renuncia de un agente residente, este deberá notificar a la Superintendencia de Sujetos no Financieros dentro de un término máximo de treinta días hábiles siguientes a la fecha de inscripción de la renuncia ante el Registro Público de Panamá, a fin de ser desvinculado de la respectiva persona jurídica y, consecuentemente,

bloqueará su acceso a la información provista. Ello sin perjuicio que la información permanezca en el Sistema Único para acceso de la autoridad competente.

De la misma manera, en caso de designación de un nuevo agente residente, este deberá notificar tal hecho a la Superintendencia de Sujetos no Financieros dentro de un término máximo de treinta días hábiles siguientes a la fecha de designación del nuevo agente residente ante el Registro Público de Panamá, quien lo vinculará a su correspondiente código, a efectos de que ingrese toda la información requerida de la persona jurídica de quien ha asumido tal función. En ningún caso, el nuevo agente residente tendrá acceso a la información previamente registrada por otro agente residente. Lo anterior es sin perjuicio que la información permanezca en el sistema para acceso de la autoridad competente.

La superintendencia de Sujetos no Financieros, junto con el Registro Público de Panamá, adoptará las medidas necesarias para el fiel cumplimiento de estas disposiciones.

**Artículo 21.** Vigencia de la custodia de la información. La información suministrada por el agente residente permanecerá en el Sistema Único durante la vigencia de la persona jurídica y por no menos de cinco años después de la inscripción de la disolución de esta en el Registro Público de Panamá.

## Capítulo IV Sanciones

**Artículo 22.** Aplicación de sanciones. Cuando la Superintendencia de Sujetos no Financieros tenga conocimiento del incumplimiento o violación por parte de un agente residente o de un funcionario asignado por el superintendente de las obligaciones que impone esta Ley, sus modificaciones o reglamentaciones, impondrá las sanciones administrativas establecidas en la ley tomando en consideración la gravedad de la falta, la reincidencia y la magnitud de los daños y perjuicios causados a terceros.

Contra tales sanciones caben ante la Superintendencia de Sujetos no Financieros los recursos de reconsideración y apelación establecidos en las normas aplicables.

**Artículo 23.** Sanción específica a los agentes residentes. Los agentes residentes serán sancionados con multas de mil balboas (B/.1 000.00) hasta cinco mil balboas (B/.5 000.00) por cada persona jurídica vigente cuya información no sea registrada o actualizada de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley. Adicional a lo antes dispuesto, la Superintendencia de Sujetos no Financieros impondrá multas progresivas diarias, cuyo monto será equivalente al 10% de la multa originalmente impuesta, hasta que se subsane el incumplimiento por un término máximo de seis meses. Las multas progresivas comenzarán a regir el día siguiente de la notificación de la resolución motivada que fija la multa inicial.

Lo anterior es sin perjuicio de la obligación del agente residente de suministrar la información del beneficiario final a requerimiento de la autoridad competente.

El monto de las sanciones impuestas por la Superintendencia de Sujetos no Financieros, establecidas en la presente Ley, será destinado para propósitos de capacitación a los agentes residentes para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, así como de capacitaciones dirigidas a los funcionarios de la Superintendencia de Sujetos no Financieros.

**Artículo 24.** Sanciones específicas. La Superintendencia de Sujetos no Financieros queda facultada para ordenar al Registro Público de Panamá la suspensión de los derechos corporativos de la persona jurídica que no haya sido debidamente inscrita o actualizada en el Sistema Único por su agente residente, de acuerdo con los procedimientos y formalidades que se establezcan para tal fin.

Consecuentemente, mientras persista la suspensión no podrá inscribirse ningún acto, documento y/o acuerdo, ni podrán expedirse certificaciones relativas a tal persona jurídica, salvo las ordenadas por autoridad competente o las solicitadas por terceros con el objeto específico de hacer valer sus derechos, en cuyo caso la certificación se expedirá en un formato distinto para esos

efectos, indicando que la persona jurídica no ha cumplido con su obligación de registro o actualización establecidas por esta Ley.

Dentro de los dos años siguientes a la fecha de inscripción de la suspensión en el Registro Público de Panamá, cualquier organismo de administración, accionista, socio, agente residente o cualquier tercero interesado podrá solicitar su reactivación de acuerdo con lo establecido para tal fin. Una vez reactivada, la persona jurídica podrá reanudar sus actividades.

Transcurridos los dos años de suspensión sin que se verifique el cumplimiento de la debida inscripción del agente residente y la reactivación de la persona jurídica, esta se tendrá pro disuelta.

La Superintendencia de Sujetos no Financieros, junto con el Registro Público de Panamá, tomará las medidas tecnológicas y procedimentales necesarias para el fiel cumplimiento de estas disposiciones.

**Artículo 25.** Multas agravadas. En caso de comprobación de falsa declaración de la información registrada del beneficiario final por parte del agente residente, la Superintendencia de Sujetos no Financieros aplicará al infractor el doble de la pena máxima establecida en el artículo 23, según sea el caso. Ello sin perjuicio de las demás sanciones civiles y penales que correspondan.

En caso de que la información sea suministrada dolosamente y/o con falsedad por la persona jurídica o beneficiario final, se eximirá de responsabilidad, en lo que se refiere este artículo, al agente residente, en cuyo caso recaerá la responsabilidad en la persona jurídica o beneficiario final, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales que correspondan.

**Artículo 26.** Acceso no autorizado. Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas por ley y la responsabilidad civil o penal a que hubiera lugar, quien en beneficio propio o de un tercero acceda, ya sea directa o indirectamente, por cualquier medio al Sistema Único o a la información en él contenida, sin la debida autorización de quien debe expedirla, será sancionado con multa de quinientos mil balboas (B/.500 000.00).

## Capítulo V Disposiciones Finales

**Artículo 27.** Medidas para la administración. La Superintendencia de Sujetos no Financieros tomará las medidas pertinentes para la administración del Sistema Único, en un periodo no mayor de seis meses a partir de la fecha de promulgación de esta Ley.

**Artículo 28.** Registro y captura de información. A partir de la creación del Sistema Único, los agentes residentes deberán proceder con su registro en calidad de sujetos registrantes, así como con la captura de la información detallada en el artículo 10, para cada persona jurídica constituida o registrada vigente, de conformidad con las leyes de la República de Panamá, para las cuales presta sus servicios de agente residente, dentro de los seis meses siguientes a la notificación efectuada por la Superintendencia de Sujetos no Financieros en medios de circulación nacional.

En caso de que el agente residente no pueda actualizar la información del beneficiario final de la persona jurídica para la cual brinda el servicio como tal, de acuerdo con los términos establecidos en el presente artículo, deberá renunciar como agente residente de la persona jurídica.

De no presentar su renuncia expresa ante el Registro Público de Panamá como agente residente, corresponderá la imposición de las sanciones establecidas en la presente Ley.

**Artículo 29.** Reglamentación. El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente Ley.

**Artículo 30.** Vigencia. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.



## COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 169 de 2019 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veinte días del mes de febrero del año dos mil veinte.

El Presidente,

*Marcos E. Castilla*  
Marcos E. Castilla - Gerente

La Secretaria General Encargada,

*Diana Contreras*  
Diana Contreras - Gerente

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA PANAMÁ,  
REPÚBLICA DE PANAMÁ, 17 DE MARZO DE 2020.

*Laurentino Cortizo*  
LAURENTINO CORTIZO COHEN  
Presidente de la República

*Héctor Alexander H.*  
HÉCTOR ALEXANDER H.  
Ministro de Economía y Finanzas



# DISCURSOS Y CONFERENCIAS

## DISCURSO DEL 1 DE JULIO

**H.D. MARCOS CASTILLERO**

PRESIDENTE SALIENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL 2021

Cuando asumimos el cargo de presidente de este Órgano del Estado panameño, jamás imaginamos la enorme batalla que como sociedad y gobierno nos correspondería vivir. A ocho meses de haber tomado posesión como presidente de la Asamblea Nacional, se declaró la pandemia del Corona Virus y el Ministerio de Salud anunció diversas medidas para proteger a toda la población.

Desde ese momento hasta el día de hoy, han transcurrido 15 meses desde que se presentó el primer caso en el país y el inicio de un largo período de restricciones y acciones para evitar el contagio, pero aún en medio de éstas limitaciones, asumimos la responsabilidad de cumplir nuestras tareas: aprobando y modificando las leyes que los ciudadanos necesitaban para enfrentar la crisis de salud, que se ha convertido también en una crisis de distintos órdenes.

Una de las primeras acciones emprendidas por esta Asamblea, para dar soporte al nuevo gobierno en la organización y ejecución de sus planes, fue la ratificación de 188 funcionarios, y el nombramiento de tres de ellos, a través de la Comisión

de Credenciales y la aprobación del pleno.

La falta de recursos en la lucha contra la pandemia, demandó de la Comisión de presupuesto, traslados y aprobación de partidas.

Al igual que todas las instituciones del Estado, también fuimos afectados en la ejecución presupuestaria. Funcionarios y diputados de este parlamento fueron contagiados con el corona virus, algunos fallecidos y ante tal situación aprobamos las sesiones por virtuales. Ello obligó a la modificación del reglamento interno.

La demanda de la sociedad y nuestra decisión de apoyarla, nos hizo aprobar el llamado voto electrónico, un proyecto que contaba con más de quince años de estar discutiéndose, porque no contaba con el consenso de la mayoría. Esta iniciativa fortalece la transparencia del Órgano Legislativo, un proyecto desarrollado a través del programa: Asamblea 507, que incluye 7 módulos, entre ellos el de las actas electrónicas que le ahorraron recursos a la Cámara legislativa y los que se refieren al trámite de seguimiento que desarrolla la Secretaria General.

En marzo del año pasado, los diputados preocupados con la situación de los panameños frente a la COVID 19, aprobamos leyes para enfrentar esta difícil realidad de empleo, posibles deudas y otros. Destaco sólo algunas de esas normas que se aprobaron:

La que adopta una ley general sobre medidas de emergencia para afrontar la crisis sanitaria causada por la pandemia de la covid-19;

La que adopta medidas sociales especiales para la suspensión temporal del pago de servicios públicos y otras medidas;

La que concede amnistía tributaria por la emergencia de covid-19;

La que dicta medidas temporales sobre el uso de la cuenta individual de los afiliados al sistema de ahorros y capitalización de pensiones de los servicios públicos;

Ley que establece un régimen especial para los procesos de reorganización conciliada;

La que modifica la ley 6 de 1987 sobre beneficios para jubilados, pensionados y tercera edad.

Aún en medio de esta crisis, las personas no dejaron de asistir a nuestras sesiones, respetando las medidas de bioseguridad, para visitar a sus diputados o realizar

trámites legislativos. En estos dos años pasados, más de cincuenta mil panameños demandaron nuestro apoyo y participaron en los primeros debates de los proyectos.

El primer y segundo período de sesiones ordinarias han sido una escuela de aprendizaje, pero también de incesante trabajo, con aciertos y errores, pero comprometidos con la tarea y las funciones que nos asigna la Constitución y el Reglamento Interno. Debo señalar que uno de los aspectos que ésta Asamblea mejoró, fue la asistencia de los Diputados al pleno y a las comisiones, así como, su participación activa en los primeros debates de los proyectos. Un resultado que a nuestro juicio debe ser destacado.

El escritor español Fernando Sánchez Dragó, alguna vez expresó que: “La mejor crítica es la que no responde a la voluntad de ofensa, sino a la libertad de juicio.” Exaltando la defensa que todos debemos a hacer al derecho de opinar, de decir lo que pensamos. Un principio que sostiene toda democracia, aunque algunos sobrepasen sus alcances.

Debo reconocer que las estadísticas de leyes aprobadas, de cortesías, de reuniones, de asistencia y de todas aquellas que nuestra unidad, registra meticulosamente, no son suficientes para medir el impacto de las leyes en la Asamblea.

Es necesario construir estándares que permitan medir la efectividad y alcances de las leyes aprobadas y al igual que este objetivo, decidimos participar en la certificación del proceso de elaboración de los proyectos de ley bajo la norma ISO 9001, recibiendo de este organismo la certificación respectiva, colocándonos como una de las pocas instituciones del continente que la ha recibido.

En cuanto al número de proyectos aprobados, solo debo destacar que me enorgullece haber logrado la aprobación en tres debates de 216 proyectos de ley en los 2 años. Tal vez, porque refleja más que nuestra dirección al frente de esta institución, la voluntad de todos diputados, y su disposición, aún en medio de una crisis de salud.

Se aprobaron leyes de beneficio económico para todos los panameños, al igual que las mencionadas con anterioridad, cito sólo algunas:

La que crea el régimen de asociación público privada para el desarrollo como incentivo a la inversión privada, desarrollo social y creación de empleos;

La que crea el régimen especial para el establecimiento y la operación de empresas multinacionales para la prestación de servicios relacionados con la manufactura;

La que reforma el código fiscal de la República de Panamá para crear un régimen especial de impuestos sobre la renta, aplicable a las micro, pequeñas y medianas empresas, empresarios y emprendedores;

La Ley que dicta normas de incentivos para el fomento de la actividad turística; la que dicta medidas para el desarrollo de la agricultura familiar en Panamá;

La que crea el programa capital semilla para las personas con discapacidad;

La Ley que crea la autoridad para la atracción de inversiones y la promoción de exportaciones y dicta otras disposiciones;

La del régimen especial para el establecimiento de empresas operadoras y desarrolladoras de agro parques;

La que reforma la ley 22 de 2006, que regula la contratación pública y la que crea la superintendencia de sujetos no financieros y dicta otras disposiciones; entre otras.

Se aprobaron leyes de carácter social, cuyo impacto está dirigido a fortalecer sectores y organizaciones de la sociedad como:

Sobre violencia política contra la mujer referente a la prevención de actos discriminatorios;

La que establece un régimen especial para los procesos de reorganización conciliada, efectuados por motivo de emergencia nacional por la pandemia de la covid-19;

La que adopta la política nacional de medicamentos en la República de Panamá; La que instituye el programa nacional de alfabetización digital;

La que crea el sistema nacional de emergencias 911;

La que crea el programa estudiar sin hambre; que crea el proyecto aprender haciendo, que incentiva la oferta de primer empleo a jóvenes en el sector privado;

La que dicta medidas para el desarrollo de la agricultura familiar en Panamá, y la que crea el fondo de asistencia económica para el tratamiento de enfermedades; entre otros.

Excelentísimo señor presidente Laurentino Cortizo Cohen, hemos cumplido con el mandato constitucional que ordena una armónica colaboración entre el Órgano Ejecutivo y éste primer Órgano del Estado. Le expreso mi completo respaldo para la discusión política y aprobación de todos aquellos proyectos de Ley, que estén encaminados en beneficio de los más necesitados.

Quiero aprovechar este espacio para agradecer a todos mis colegas, a los funcionarios de esta institución y a toda la sociedad civil por sus extraordinarios aportes al trabajo realizado y a la aprobación de leyes de interés social, de beneficio económico para el país y aquellas que atendían medidas de emergencia contra la COVID.

Agradezco la dedicación de todos para cumplir con las agendas: en las comisiones permanentes, el pleno, las comunidades, y los ciudadanos.

Y extendiendo mis felicitaciones al nuevo presidente recién electo por esta cámara legislativa, a quien le ofrezco todo mi apoyo en su futura gestión como presidente de la Asamblea Nacional.

Finalmente, doy gracias a Dios porque hizo posible que tuviera esta oportunidad, permitiéndome un nuevo aprendizaje en mi vida, una buena salud y el aprecio de muchos amigos y el reconocimiento de los electores de mi bello Océ, Las Minas y Santa María, circuito 6-3.

¡Gracias, y Dios bendiga a Panamá!!!!

## DISCURSO DEL 1 DE JULIO

**H.D. CRISPIANO ADAMES NAVARRO**  
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA 2021– 2022

Excelentísimo señor Laurentino Cortizo Cohen, Presidente de la República; su excelencia Luis Ramón Fábrega, Presidente de la Corte Suprema de Justicia; su excelencia José Gabriel Carrizo Jaén, Vicepresidente de la República y Ministro de la Presidencia; honorable señora Margarita de Adames, mi esposa; honorable diputada Kayra Harding, Primera Vicepresidente de la Asamblea Nacional; honorable diputado Miguel Fanovich, Segundo Vicepresidente de la Asamblea Nacional; presbítero Juan Sandoval, Vicario Episcopal de nuestro San Miguelito; honorable señor Gerardo Solís, Contralor General de la República; honorables diputadas y diputados principales y suplentes; honorable señor Eduardo Leblanc, Defensor del Pueblo; honorable Secretario y Subsecretaria de la Asamblea Nacional, invitados especiales, miembros de la prensa, señores y señoras.

Es un honor y un reto para mí asumir el cargo de presidente del Órgano legislativo de Panamá en circunstancias tan especiales. Levanto la mirada para agradecer a Dios sus bendiciones y le imploro sabiduría para conducir, con justicia y con transparencia, al primer Órgano del Estado.

Agradezco a mi madre, presente hoy aquí, a mi padre, presente espiritualmente, por los valores y principios que me inculcaron desde el hogar. A mi esposa, mis hijas, mis hermanas, a quienes transmito hoy un mensaje: no alcanzan las palabras para reconocerles cuánto ha significado su apoyo incondicional en mi vida y en mis luchas. A mis compañeros y amigos, a todos aquellos que a lo largo de mi carrera política hicieron la diferencia para sacar lo mejor de mí como ciudadano y dirigente, en especial a mi Circuito 8-7 y sus nueve corregimientos, que en cuatro ocasiones me ha permitido representarlo en esta Asamblea. Y, finalmente, a los colegas diputados de mi Bancada PRD, con quienes compartimos en múltiples reuniones el objetivo de nuestra aspiración y nos identificamos como equipo. De igual forma, a nuestra Bancada aliada del Molinera y de las otras bancadas que hoy han depositado su confianza para que dirija nuestro Órgano en este nuevo periodo de sesiones.

Solo pido disculpas porque yo no soy de leer un discurso, porque a mí me gusta improvisar, me gusta hablar yo mismo, pero hoy tengo que hacerlo por un discurso que yo escribí.



Quiero también dar las gracias en este momento a una persona especial, sin el cual quizás yo no estuviese en este Recinto. Me refiero a Omar Torrijos Herrera, quien marcó para Panamá un cambio paradigmático en casi todos los aspectos de la vida nacional. Sin ese cambio, habría sido imposible que los sectores populares hubiesen accedido al poder, como diputado y dirigente del Partido que él fundó, no puedo dejar de reconocer el legado que su ejemplo de vida significa para mí, así como esta y las futuras generaciones.

Hoy, con un Gobierno liderado por su partido, el PRD y por quien una mayoría de nuestro pueblo depositó su confianza para presidir los destinos de la Nación, el excelentísimo señor presidente de la República, aquí presente, Laurentino Cortizo Cohen, hace el mejor esfuerzo para salir adelante frente a la mayor crisis sanitaria, económica y social que hayamos vivido a lo largo de nuestra historia.

El momento es, sin duda, crítico, sin antecedentes y exige que cada uno de nosotros dé lo mejor de sí para superarlo. Por lo cual, hago un llamado sincero a todos los sectores de la vida nacional para que trabajemos en conjunto, generar los consensos necesarios y sentar las bases de un gran acuerdo nacional que nos permita fortalecer nuestra institucional... dinamizar

la economía y alcanzar un nivel superior del bienestar humano para nuestra sociedad. Por otro lado, es importante enviar un mensaje alto y claro desde esta Asamblea en favor de la transparencia y lucha contra la corrupción. Por lo que será necesario retomar el debate franco sobre todos aquellos proyectos de ley que apunten en esa dirección, haciéndolo con responsabilidad y madurez para lograr avanzar en la dirección correcta de lo que debe ser un buen gobierno, tácito ejemplo. El debate exhaustivo que requiere el Proyecto de Ley 329, Que regula el conflicto de intereses en el sector público.

El país espera mucho más de nosotros, en otras latitudes donde no se atendió este clamor de su pueblo, la crisis institucional colapsó el sistema, la ola antisistema que recorre el continente nos alcanzará, si le somos indiferentes. Hay ejemplos de países muy cercanos, como Colombia. Por tal razón quiero hacer un llamado a mis colegas de todas las bancadas, para que sin mayor dilación y con el mayor de los desprendimientos, abordemos un tema sensitivo para esta Asamblea, pero de verdad, como lo es la reforma de nuestro Reglamento Orgánico del Régimen Interno. Los invito, hoy está en primer debate, se fue a primer debate por algunas condiciones.

Reconocemos y ponderamos los esfuerzos económicos, sociales y

políticos desplegados por el Gobierno Nacional en la actual crisis sanitaria por conducto del Plan Solidario y el Plan de Reactivación Económica, considerado por el BID como uno de los mejores programas sociales en toda América Latina, y busquemos, busquen un solo referente que el BID pueda determinar con un plan de la connotación y el alcance del Plan Solidario. Esto no es fácil y menos ahora. Por eso requerimos que cada sector social reflexione y participe con plena conciencia de que el bien común tiene que prevalecer para fortalecer la democracia, la convivencia, el desarrollo humano y la paz en Panamá. Esto no es una “simbiosis macabra”, como alguien expresase. Esta es una simbiosis perfecta, porque la simbiosis es un movimiento biológico de posibilidad. Tenemos presente aquí a todos los colegas y funcionarios de jerarquía y en contacto directo con nuestra población. Quiero esbozar brevemente algunos aspectos que considero relevantes (recuerden que yo les dije que no soy muy bueno para leer discursos, soy mejor para improvisar). Todos los que me conocen saben que mi origen popular desde el barrio de Santa Ana, Veracruz y Garachiné, del cual soy parte, me enseñó que, ante todos los problemas, debemos ser propositivos. Quiero hacer un reconocimiento muy especial a la gestión del Gobierno Nacional en materia de salud, a todo el personal,

por su entrega en la lucha contra la pandemia, que incluye atención, trazabilidad, nueva infraestructura sanitaria, nombramiento de nuevo personal, prohibición de insumos y medicamentos, así como la vacunación. No puedo continuar sin antes rendir homenaje al personal de salud, que ofrendó su vida en la primera línea de batalla contra la pandemia, para salvaguardar las de sus semejantes. Ellos son los verdaderos héroes de esta lucha, muchos compañeros nuestros. Elevo, además, mis más sentidas condolencias a todos los panameños que hayan perdido seres queridos producto de esta pandemia.

Señor Presidente, con mucho respeto, sugerimos reforzar y re direccionar la estrategia de vacunación por conducto del exitoso programa... para lograr, cuanto antes, la inmunidad de rebaño, de modo que nuestra población pueda acesar a los centros laborales, educativos, actividades comerciales y sociales con menor riesgo de contagio. Lo cual se lograría mediante un entendimiento entre el sector público y privado para la adquisición y aplicación de la vacuna en todo el territorio nacional, sumándose en esta fase los hospitales nacionales privados con el debido control y rectoría del Ministerio de Salud. De esa forma creo abarcaríamos mucho más expeditamente la inmunidad de rebaño que permite, sin duda,

la reactivación económica. De igual forma, esta Asamblea apoyará toda iniciativa que conduzca a la modernización y adecuación de la red de establecimiento de salud, para responder a las crecientes necesidades de atención para la población, con énfasis en la culminación, de una vez por todas, de la Ciudad Hospitalaria y de los hospitales de Metetí en Darién, Amador Guerrero en Colón, Anita Moreno en Los Santos, que vive un caos actualmente y Bugaba en Chiriquí. La cristalización de estos proyectos no solo redundará en mejorar la calidad en la atención a nuestra población, que se lo merece, y que son proyectos que datan de muchísimo tiempo por irresponsabilidad, sino que también contribuiría notablemente a la reactivación económica del país.

La crisis evidenció las falencias en materia de rectoría, organización y funcionamiento del sector público de salud. Por lo cual, este Órgano Legislativo se compone a realizar una revisión del Código Sanitario con todos los sectores, Código que data de 1947, compañeros, podrá ajustarse alguna excerta legal a la realidad actual que vivimos en crisis pandémica y otras normas complementarias, como la actualización de la Ley 1 del 2001 sobre medicamentos y otros productos para la salud humana, que está en primer debate para rebajar los

costos del sector público y privado de los medicamentos, sin menoscabo de la bioseguridad y la calidad de los mismos a nuestra población. Lo tenemos aquí, está en primer debate, solamente necesitamos del concurso de todos los actores: la Cámara de Comercio, los pacientes crónicos y nosotros, con la voluntad de apoyar directamente al pueblo, no tenemos que buscarla en ningún lado, ahí está en la Comisión de Salud.

Atenderemos, de igual forma, la revisión de la legislación que contempla el marco regulatorio para la gestión integral de los desechos urbanos y domiciliarios, que es sin duda un severo problema de salud público que agobia al país. Hablo de la recolección, transporte, disposición y tratamiento de la basura, que tanto daño hace al ecosistema y a la salud comunitaria. Lo tenemos aquí, en segundo 31 Acta de la sesión de instalación de la primera legislatura del tercer periodo de sesiones ordinarias correspondiente al 1 de julio de 2021 debate, durmiendo un sueño que no es ni siquiera el de los justos. Panamá tiene que invertir en ciencia, porque sin ello no hay innovación, competitividad, progreso, independencia y equidad. Durante mi gestión como Presidente de este Órgano del Estado, mantendremos abierto el diálogo para promover iniciativas legislativas que respalden la actitud científica en el sistema educativo. Aquí, aquí debe haber

una hemeroteca, que tenga absolutamente digitalizadas todas las participaciones, todas las actas de comisiones y en el Pleno y no existe. Y en el acontecer económico y social, instando al incremento del aporte del Presupuesto General del Estado a la investigación. Allí tenemos héroes: Instituto Conmemorativo Gorgas, héroe, SENACYT, héroe, INDICASAT, héroe, Ciudad del Saber, héroe y todas aquellas organizaciones académicas. Este Órgano del Estado, señor Presidente, señor Vicepresidente, estará anuente y generará los consensos para viabilizar y darle trámite expedito a todas las iniciativas provenientes, tanto del sector público, como privado.

Conversamos con el presidente de la Cámara de Comercio, José Ramón Icaza, él lo sabe, él lo sabe qué tienen que reactivar la economía nacional. De la misma forma revisaremos todos los proyectos legislativos pendientes de debate, cuyo propósito sea generar empleos y mejorar la calidad de vida de nuestro pueblo, porque sin ingresos en los hogares panameños no hay reactivación económica. En tal sentido, voy a poner un ejemplo: a octubre de 2019, habían registradas en este país sesenta y dos mil MIPYMES, y a la fecha de abril 2021, veinte mil de este tipo de empresas cancelaron su aviso de operación. De las sobrevivientes, el cincuenta y ocho por ciento, compañeros y compañeras, no han abierto por falta

de liquidez. Las MIPYMES representan el noventa y siete por ciento de las empresas que activan la economía en nuestro país y emplean el setenta y dos por ciento de los trabajadores. Por esta razón, impulsaremos el debate respectivo del Proyecto de Ley 101, Que crea el Programa de Ayuda a Emprendedores, que se encuentra ¿a dónde ustedes creen? en segundo debate, y es nuestro, es del Pleno. Y así mismo, abogaremos la decisión del Proyecto de Ley 462, Que autoriza a las entidades públicas a certificar deudas con proveedores y ser respaldadas con la emisión de títulos o valores de deudas y dicta otras disposiciones, también en segundo debate, es nuestro. La brecha digital es el nuevo reto de las organizaciones, ha acelerado los procesos de las empresas hacia la transformación digital. Un cambio de mentalidad y estilo de trabajo se impone en estos tiempos. Para los efectos, impulsaremos el debate amplio del Proyecto de Ley 229, de regulación tributaria y laboral para las empresas que operen mediante plataformas digitales. En Panamá el mundo cambió, hay otra era, nosotros somos el tránsito entre la era digital y la que no era y tenemos que adecuar este país, sin duda alguna es un hito de la reactivación económica.

Es conveniente garantizar el reconocimiento y el posicionamiento de la mujer, no sólo en la política, también en lo profesional, cultural

y social. Ya voy concluyendo. Es de suma importancia real, crear las leyes que velen por la seguridad, así como lo hicieron aquí, en este Pleno todas las damas y todos los caballeros, con la Ley de violencia política contra la mujer y que defienda los derechos de la mujer. Además de proveerles a través de las mismas, de todas las herramientas necesarias que les permitan tener el acceso a programas de educación y de oportunidades de empleo, con una igualitaria remuneración salarial, tanto en el sector privado como en el sector público. Díganme si eso no se puede o no lo podemos hacer nosotros.

En materia agropecuaria, reconocemos las grandes expectativas y esperanzas que este sector tiene frente al momento actual, razón por la cual vamos a propiciar los espacios necesarios aquí, esto es puertas abiertas, para el análisis y discusión de iniciativas que concluyan en leyes para el fortalecimiento integral del sector de producción panameño, permitiendo al hombre del campo a acceder a nuevas modalidades de financiamientos blandos, cónsonas con la realidad del sector, cónsonas, no con las que existen simplemente, sino cónsonas con la crisis, evitando la distorsión de nuestro mercado y asegurando que el Estado sea expedito en el pago de los subsidios y de la venta de sus productos. 32 Acta de la sesión de instalación de la primera

legislatura del tercer periodo de sesiones ordinarias correspondiente al 1 de julio de 2021 La pandemia ha evidenciado con diáfana claridad, la necesidad de incorporar la participación de los ciudadanos a la gobernabilidad. En este sentido, es imperativo que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones trascendentales para sus futuros, principalmente aquellas que le garantizan su bienestar.

Revisaremos la legislación vigente para hacerla más dinámica, más operativa y que permita a la población adueñarse de su propio proceso de desarrollo. Ante tal situación, se hace necesario la revisión de la Ley 37 de 2009, Que descentraliza la administración pública, desnaturalizada en su contenido por la Ley 66 de 2016, la "Ley Blandón", que limita la capacidad de desarrollo de los ochenta y un municipios y seiscientos ochenta y nueve juntas comunales del país. En este escenario de crisis, se impone una mejor y más real distribución de nuestros recursos y competencias que hagan justicia a los pobres. Ponderamos positivamente el diálogo, señor Presidente y Vicepresidente, convocado por el Presidente, sobre la seguridad social. Se trata de un problema estructural de la Nación panameña, a la que no podemos darle la espalda. Sin duda, la presencia del sector laboral, CONATO y otras organizaciones

laborales, es imprescindible para llegar a los consensos necesarios sobre este tema. Razón por la cual nos comprometemos, este Órgano Legislativo, a realizar todas las gestiones que sean necesarias para que se reincorporen al diálogo nacional. Es preciso encontrar mecanismos financieros para salvar nuestro programa de pensiones, sin afectar los parámetros con los que se calculan las mismas. Nadie lo quiere, ni el señor Presidente, lo dijo desde el primer momento:

“No vamos a afectar las medidas paramétricas”, como lo ha propuesto. Bajo otras circunstancias, la única alternativa para lograr este propósito es que el Estado encuentre las fuentes que permitan transferir los recursos necesarios, garantizando la sostenibilidad del sistema hacia el futuro. Buena parte de los recursos que Panamá requiere para evaluar el nivel de bienestar de la población, debe provenir de nuestra riqueza mineral. Para ello es necesario dictar una política general que contemple la protección del ambiente y la salud de las personas y establecer un nuevo marco regulatorio, reformando el Código Minero que data de los años sesenta.

Panamá requiere recursos suficientes para apuntalar el programa de pensiones de nuestra seguridad social, los cuales bien podrían provenir de nuestra amplia riqueza

natural. Con esto haríamos realidad la decisión estratégica de Omar, que dijo: “El Siglo XX era el siglo de la recuperación de la soberanía territorial y el Siglo XXI era el de la conquista de la soberanía sobre nuestros recursos naturales”. Uno de los temas más importantes que debemos tratar en los próximos meses, es la reforma a nuestro Código Electoral. Durante casi un año los partidos políticos y la sociedad civil organizada, aún en medio de la pandemia, llevaron adelante el esfuerzo que cada cinco años...

Ustedes saben que la Comisión Nacional de Reformas Electorales lo hizo, lo lideró el Tribunal Electoral. Por eso, el día de hoy, quiero asumir junto a ustedes, el compromiso de sacar adelante en la presente legislatura, el proyecto de ley que reformará el Código Electoral, generando los consensos que sean necesarios para ello. Estimados colegas, conciudadanos, para que los panameños podamos emprender el camino hacia una sociedad desarrollada, con justicia social y equidad, es preciso hacer énfasis en dos aspectos fundamentales: el primero, es la salud de la población a la que ya me he referido aquí y el segundo, es la educación. No podemos pensar en avanzar hacia niveles superiores de bienestar con un sistema educativo anacrónico e incapaz de producir los resultados que el mundo de hoy nos exige.

Esta inversión educativa no debe ser la decisión de la que toma un gobierno, sino el producto de un consenso nacional. Ser el presidente del primer Órgano del Estado, en cualquier momento, en cualquier momento lleva una gran responsabilidad, pero en las actuales circunstancias es una tarea compleja. Los panameños debemos tomar conciencia, yo llamo a la conciencia, la política es en el 2024, estamos en crisis, del tamaño de la tarea que tenemos por delante. La magnitud de la misma, demanda de todo el mayor de los sacrificios con humildad, tolerancia y desprendimiento, deponiendo los 33 Acta de la sesión de instalación de la primera legislatura del tercer periodo de sesiones ordinarias correspondiente al 1 de julio de 2021 intereses mezquinos y empinándonos por encima de nuestras diferencias, para sacar adelante a nuestra querida Panamá. Todos somos importantes:

Gobierno, oposición que hoy, yo los felicito, ¿ustedes saben por qué? porque esa era la oposición a la cual yo aquí me involucré y entré, cuando nosotros postulábamos a nuestros candidatos, Benicio, ¿verdad? aunque no ganásemos, pero demostrábamos lo que es el sufrimiento de ser realmente oposición, y no estar en un ánimo de nada. Yo los felicito, y también a los compañeros aliados, que lo han hecho, no por mayoría política, sino por la

institucionalidad de este Órgano que está profundamente deteriorada. Yo fui a escuelas primarias, secundarias y universidades públicas y crecí en barrios pobres, sí, en San Felipe, en Santa Ana y en Mateo Iturralde, en Paraíso, Raúl, y mi misión siempre ha sido ayudar y servir de mediador.

Estudí mi carrera de Medicina pensando siempre en los problemas sociales de grandes sectores y en las necesidades, consciente yo, yo, consciente de que el bienestar humano y la salud dependen de la educación y de las conductas de las personas, depende de la manera en que satisfagan sus necesidades, dependen de las características del ambiente en que viven y de las posibilidades de intervenciones públicas y de acceso de esa población, a vivienda, trabajo, agua, aire puro, control de desechos, alimentos y también las actitudes y aptitudes de los diferentes grupos sociales, desde los más humildes hasta los que se destacan como productores, empresarios, comerciantes en este país, que conjuga la libre empresa con lo social.

Concluyo. Yo soy un político curtido en las luchas populares, con virtudes y defectos, pero también con la experiencia suficiente para hacer mi mejor contribución en este momento histórico, porque lo entiendo, en donde tenemos que tener mucha mansedumbre, mucha capacidad

de escucha, mucha tolerancia. Pero, para predicar con el ejemplo insto hoy, insto como miembro del Comité Ejecutivo Nacional de mi Partido, insto a mi Partido, el PRD, a estar a la altura del momento con unidad y disposición para superar las vicisitudes y hacer nuestra mejor contribución. Señor Presidente y ya es la última hoja estimados colegas, el país demanda de nosotros, responsabilidad en el trámite legislativo. Para ello debemos generar la mayor y mejor comunicación entre los órganos del Estado, esa es la simbiosis perfecta, no la simbiosis macabra de una mente ensueñada. Reafirmamos nuestro compromiso de mantener permanentemente coordinación sin menoscabo de la función fiscalizadora de la gestión pública que nos otorga la Constitución Nacional de la República de Panamá, más en esta hora difícil que vive la Patria.

Muchas gracias.



# DOCUMENTOS DE CONSULTA

**Presidentes de la Asamblea Nacional (desde 1956-2021)**

*Presidentes de la Asamblea Nacional de Panamá (1956-1968)*  
**Presidentes** **Partido**

*Ricardo Arias Espinosa*  
*1 de octubre de 1956 al 30 de* *Coalición Patriótica Nacional*  
*septiembre de 1957*

*Diógenes A. Pino*  
*1 de octubre de 1957 al 30 de* *Coalición Patriótica Nacional*  
*septiembre de 1958*

*Eligio Crespo Villalaz*  
*1 de octubre de 1958 al 30 de* *Coalición Patriótica Nacional*  
*septiembre de 1959*

*Pablo Othon Valdemar*  
*1 de octubre de 1959 al 30 de* *Coalición Patriótica Nacional*  
*septiembre de 1960*

*Jacinto Lopez y León*  
*1 de octubre de 1960 al 30 de* *Partido Liberal Nacional*  
*septiembre de 1961*

*Abraham Pretto Stevenson*  
*1 de octubre de 1961 al 30 de* *Coalición Patriótica*  
*septiembre de 1962*

*Jorge Rubén Rosas*  
*1 de octubre de 1962 al 30 de* *Movimiento Liberal Nacional*  
*septiembre de 1963*

*Ricardo A. Arango*  
*1 de octubre de 1963 al 30 de* *Partido Republicano*  
*septiembre de 1964*

*Alfredo Ramírez*  
*1 de octubre de 1964 al 30 de* *Partido Liberal Nacional*  
*septiembre de 1965*

*Raúl Arango Jr.* *Partido Liberal Nacional*

<i>Carlos Agustín Arias Chiari</i> 1 de octubre de 1967 al 30 de septiembre de 1968	<i>Partido Liberal Nacional</i>
<i>Jacobo Salas</i> 1 de octubre de 1968 al 11 de octubre de 1968	<i>Partido Panameñista</i>
Asamblea disuelta por el gobierno militar (1968-1972)	
Presidentes de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos (1972-1984)	
<i>Elías Castillo</i> 11 de octubre de 1972 al 10 de octubre de 1973	<i>Independiente</i>
<i>Carlos A. Espino</i> 11 de octubre de 1973 al 10 de octubre de 1974	<i>Independiente</i>
<i>Raúl Enrique Chang</i> 11 de octubre de 1974 al 10 de octubre de 1975	<i>Independiente</i>
<i>Darío González Pittí</i> 11 de octubre de 1975 al 10 de octubre de 1976	<i>Independiente</i>
<i>Fernando A. González</i> 11 de octubre de 1976 al 10 de octubre de 1977	<i>Independiente</i>
<i>José Octavio Huerta</i> 11 de octubre de 1977 al 10 de octubre de 1978	<i>Independiente</i>
<i>Víctor Corrales Nuñez</i> 11 de octubre de 1978 al 10 de octubre de 1979	<i>Independiente</i>
<i>Blas Joaquín Celis</i> 11 de octubre de 1979 al 10 de octubre de 1980	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>

<i>Luis De León Arias</i> <i>11 de octubre de 1980 al 10 de octubre de 1982</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>Lorenzo Sotero Alfonso Gobeá</i> <i>11 de octubre de 1982 al 15 de noviembre de 1984</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>Jerry Wilson Navarro</i> <i>16 de noviembre de 1984 al 15 de agosto de 1985</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>Camilo Gozaine</i> <i>1 de septiembre de 1985 al 15 de agosto de 1986</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>Ovidio Díaz</i> <i>1 de septiembre de 1986 al 31 de agosto de 1987</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>Alberto Alemán Boyd</i> <i>1 de septiembre de 1987 al 31 de agosto de 1988</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>Celso Carrizo</i> <i>1 de septiembre de 1988 al 31 de agosto de 1989</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>Carlos Arellano Lennox</i> <i>1 de septiembre de 1987 al 31 de agosto de 1988</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>Alonso Fernández Guardia</i> <i>1 de septiembre de 1990 al 31 de agosto de 1991</i>	<i>Movimiento Liberal Republicano Nacionalista</i>
<i>Marco Ameglio</i> <i>1 de septiembre de 1991 al 31 de agosto de 1992</i>	<i>Partido Liberal Auténtico</i>
<i>Lucas Zarak</i> <i>1 de septiembre de 1992 al 31 de agosto de 1993</i>	<i>Partido Liberal Auténtico</i>

<i>Arturo Vallarino</i> <i>1 de septiembre de 1993 al 31 de agosto de 1994</i>	<i>Movimiento Liberal Republicano Nacionalista</i>
<i>Balbina Herrera</i> <i>1 de septiembre de 1994 al 31 de agosto de 1995</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>Carlos Alvarado Acosta</i> <i>1 de septiembre de 1995 al 31 de agosto de 1996</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>César Pardo</i> <i>1 de septiembre de 1996 al 31 de agosto de 1997</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>Gerardo González Vernaza</i> <i>1 de septiembre de 1997 al 31 de agosto de 1999</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>Gerardo González Vernaza</i> <i>1 de septiembre de 1997 al 31 de agosto de 1999</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>Enrique Garrido</i> <i>1 de septiembre de 1999 al 31 de agosto de 2000</i>	<i>Partido Demócrata Cristiano</i>
<i>Laurentino Cortizo Cohen</i> <i>1 de septiembre de 2000 al 31 de agosto de 2001</i>	<i>Partido Solidaridad</i>
<i>Rubén Arosemena</i> <i>1 de septiembre de 2001 al 31 de agosto de 2002</i>	<i>Partido Popular</i>
<i>Carlos Alvarado Acosta</i> <i>1 de septiembre de 2002 al 31 de agosto de 2003</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>Jacobo Salas</i> <i>1 de septiembre de 2003 al 31 de agosto de 2004</i>	<i>Partido Arnulfista</i>

<i>Jerry Wilson Navarro</i> <i>1 de septiembre de 2004 al 31 de agosto de 2005</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>Elías Castillo</i> <i>1 de septiembre de 2005 al 31 de agosto de 2007</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>Pedro Miguel González</i> <i>1 de septiembre de 2007 al 31 de agosto de 2008</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>Raúl Rodríguez Araúz</i> <i>1 de septiembre de 2008 al 31 de agosto de 2009</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>José Luis Varela</i> <i>1 de julio de 2009 al 30 de junio de 2010</i>	<i>Partido Panameñista</i>
<i>José Muñoz Molina</i> <i>1 de julio de 2010 al 30 de junio de 2011</i>	<i>Cambio Democrático</i>
<i>Hector Aparicio</i> <i>1 de julio de 2011 al 30 de junio de 2012</i>	<i>Cambio Democrático</i>
<i>Sergio Gálvez</i> <i>1 de julio de 2012 al 31 de junio de 2014</i>	<i>Cambio Democrático</i>
<i>Adolfo Valderrama</i> <i>1 de julio de 2014 al 30 de junio de 2015</i>	<i>Partido Panameñista</i>
<i>Rubén de León</i> <i>1 de julio de 2015 al 30 de junio de 2017</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>
<i>Yanibel Ábrego</i> <i>1 de julio de 2017 al 30 de junio de 2019</i>	<i>Cambio Democrático</i>
<i>Marcos Castellero</i> <i>1 de julio de 2019</i>	<i>Partido Revolucionario Democrático</i>

## PAISES CON SISTEMAS DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS

### *Actores con iniciativa legislativa*

#### **Argentina**

Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo (art. 77, CNA).

A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas (art. 52, CNA).

Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de 12 meses. Con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del 3% del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal (art. 39, CNA)

El poder ejecutivo participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. No podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros (art. 99, CNA). Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo. Salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa (art. 76, CNA).

## **Bolivia**

Las leyes pueden tener origen en el Senado o en la Cámara de Diputados, a proposición de uno o más de sus miembros, del Vicepresidente de la República, o por mensaje del Poder Ejecutivo a condición, de que el proyecto sea sostenido en los debates por el Ministro del respectivo despacho. La Corte Suprema puede presentar proyectos de ley en materia judicial y reforma de los códigos mediante mensaje dirigido al Poder Legislativo (art. 71, CPB).

Son áreas en las que se legisla a iniciativa del Poder Ejecutivo las relativas a imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental o universitario, así como decretar los gastos fiscales. Sin embargo, el Poder Legislativo, a pedido de uno de sus miembros, podrá requerir del Ejecutivo la presentación de proyectos sobre aquellas materias. Si el Ejecutivo, en el término de 20 días, no presentase el proyecto solicitado, el representante que lo requirió u otro parlamentario podrá presentar el suyo para su consideración y aprobación. Las contribuciones se decretarán por tiempo indefinido, salvo que las leyes respectivas señalen un plazo determinado para su vigencia (art. 59, CPB).

## **Brasil**

La iniciativa para las leyes complementarias y ordinarias corresponde a cualquier miembro o Comisión de la Cámara de los Diputados, del Senado Federal o del Congreso Nacional, al Presidente de la República, al Supremo Tribunal Federal, a los Tribunales Superiores, al Procurador General de la República, y a los ciudadanos de la siguiente forma (art. 61, CRFB): presentando un proyecto en la Cámara de los Diputados suscrito como mínimo por el 1% del electorado nacional y distribuido éste por lo menos en 5 estados.

## **Chile**

Las leyes pueden tener origen (inicio de trámite legislativo) en la Cámara de Diputados o en el Senado. En ambos casos la iniciativa para formularlas puede ser por Mensaje del Presidente de la República o por moción de sus miembros, no pudiendo ser firmadas por más de 10 diputados ni por más de 5 Senadores (art. 62, CPCH).

Existen leyes cuyo origen sólo puede estar en una de las Cámaras este es el caso de las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza, presupuestos de la administración pública y reclutamiento que sólo pueden tener origen en la



Cámara de Diputados. Por otro lado, las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado.

En cuanto a la iniciativa de las leyes, el Presidente de la República posee iniciativa exclusiva para formular proyectos de ley que tengan relación con:

1. la alteración de la división política o administrativa del país,
2. la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo modificaciones de la Ley de Presupuestos,
3. las normas sobre enajenación de bienes del Estado o municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión;
4. las fuerzas de aire, mar y tierra y su mantenimiento en pie en tiempo de paz o de guerra,
5. la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República o la salida de tropas nacionales fuera de él (art. 62, CPCH).

## **Colombia**

Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus miembros (art. 154, CPC). Pueden también proponer proyectos de ley la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación y el Defensor del Pueblo, en materias relacionadas con sus funciones (art. 156, CPC)

Pueden presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente en la fecha respectiva o el 30 por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular es tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163 de la constitución que refiere a la declaración de urgencia y establece un plazo de 30 días para que el Congreso lo trate. Los ciudadanos proponentes tienen derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite (art. 155, CPC).

No obstante, sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes referidas a:

1. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y

apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

2. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.
3. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones.
4. Organizar el crédito público.
5. Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República.
6. Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública.
7. Las Cámaras pueden introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.
8. Los proyectos de ley relativos a los tributos inician su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado (art. 154, CPC).

## **Costa Rica**

La iniciativa para formar las leyes le corresponde a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno y al 5% como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si el proyecto es de iniciativa popular.

La iniciativa popular no procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa (art. 123, CPR).

## **Ecuador**

La iniciativa para la presentación de un proyecto de ley corresponde:

1. A los diputados, con el apoyo de un bloque legislativo o de 10 legisladores.
2. Al Presidente de la República.
3. A la Corte Suprema de Justicia.
4. A la Comisión de Legislación y Codificación (art. 144, CPE).

El Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo Electoral, el Contralor General del Estado, el Procurador General del Estado, el Ministro Fiscal General, el Defensor del Pueblo y los superintendentes, tienen facultad para presentar proyectos de ley en las materias que correspondan a sus atribuciones específicas (art. 145, CPE)

Pueden presentar proyectos de ley, un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del 1% de aquellas inscritas en el padrón electoral. Se reconoce el derecho de los movimientos sociales de carácter nacional, a ejercer la iniciativa de presentar proyectos de ley. La ley regulará el ejercicio de este derecho. Mediante estos procedimientos no podrán presentarse proyectos de ley en materia penal ni en otras cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República (art. 146, CPE)

Solamente el Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley mediante los cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país (art. 147, CPE).

## **El Salvador**

Tienen exclusivamente iniciativa de ley:

1. Los Diputados.
2. El Presidente de la República por medio de sus Ministros.
3. La Corte Suprema de Justicia en materia relativa al Órgano Judicial, al ejercicio del Notariado y de la Abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los Tribunales.

4. Los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales (art. 133, CPES)

## **Guatemala**

Para la formación de las leyes tienen iniciativa los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral (art. 174, CPG)

## **Honduras**

Tienen iniciativa para proponer leyes:

1. Los diputados de Congreso Nacional,
2. El Presidente de la República, por medio de los Secretarios de Estado,
3. La Corte Suprema de Justicia,
4. El Tribunal Nacional de Elecciones, en asuntos de su competencia (art. 213, CRH).

## **México**

El derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República; Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados (art. 71, CPEUM).

## **Nicaragua**

Tienen iniciativa de ley:

1. Cada uno de los diputados de la Asamblea Nacional, quienes además gozan del derecho de iniciativa de decretos, resoluciones y declaraciones legislativas.
2. El Presidente de la República.
3. La Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, los consejos regionales autónomos y los concejos municipales, en materias propias de su competencia.
4. Los ciudadanos. En este caso la iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de 5.000 firmas. Se exceptúan las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos (art 140, CPN).

## **Panamá**

La iniciativa de las leyes orgánicas corresponde a las Comisiones Permanentes de la Asamblea Legislativa, los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete y a la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que sea la expedición o reformas de los Códigos Nacionales.

La iniciativa de las leyes ordinarias corresponde a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, Ministros de Estado con autorización del Consejo de Gabinete y los Presidentes de los Consejos Provinciales con autorización del Consejo Provincial (art. 159, CPP).

## **Paraguay**

Las leyes pueden tener origen (inicio de trámite) en cualquiera de las Cámaras del Congreso a propuestas de sus miembros, a propuesta del Poder Ejecutivo, a iniciativa popular o a la de la Corte Suprema de Justicia, en los casos y en las condiciones previstas en esta Constitución y en la ley (art. 203, CRP).

La forma de las propuestas y el número de electores que deban suscribir las iniciativas populares serán establecidas en la ley (art. 123, CRP)

## **Perú**

El Presidente de la República y los congresistas tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales. Lo tienen también los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley (art. 107, CPP).

Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas (art. 79, CPP).

## **República Dominicana**

Tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes: Los Senadores y los Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia en asuntos judiciales, mientras que la Junta Central Electoral en asuntos electorales (art. 38, CPRD).

## **Uruguay**

Todo proyecto de ley puede tener su origen (inicio de trámite) en cualquiera de las dos Cámaras, a consecuencia de proposiciones hechas por cualquiera de sus miembros (Senadores o Representantes) o por el Poder Ejecutivo por medio de sus Ministros. A la Asamblea General compete autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública Nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público, requiriéndose, en los 3 primeros casos, la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara. La creación y supresión de empleos y servicios públicos; la fijación y modificación de dotaciones, así como la autorización para los gastos, se hará mediante las leyes de presupuesto. Toda otra ley que signifique gastos para el Tesoro Nacional, deberá indicar los recursos con que serán cubiertos. Pero la iniciativa para la creación de empleos, de dotaciones o retiros, o sus aumentos, asignación o aumento de pensiones o recompensas pecuniarias, establecimiento o modificación de causales, cómputos o beneficios jubilatorios corresponderá, privativamente, al Poder Ejecutivo. Requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que determine exoneraciones tributarias o que fije salarios mínimos o precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada. El Poder Legislativo no podrá aumentar las exoneraciones tributarias ni los mínimos propuestos por el Poder Ejecutivo para salarios y precios ni, tampoco, disminuir los precios máximos propuestos (art. 133 CROU). La iniciativa popular requiere del 25% de inscriptos habilitados para votar. Esta iniciativa no es aplicable con respecto a las Leyes que establezcan tributos.

Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo (art. 79, CROU).

## **Venezuela**

La iniciativa de las leyes corresponde (art. 204 CRBV):

1. Al Poder Ejecutivo Nacional.
2. A la Comisión Delegada y a las Comisiones Permanentes.

3. A los y las integrantes de la Asamblea Nacional, en número no menor de 3.
4. Al Tribunal Supremo de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales.
5. Al Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran.
6. Al Poder Electoral, cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral.
7. A los electores y electoras en un número no menor del 0,1% de los inscritos e inscritas en el registro electoral permanente.
8. Al Consejo Legislativo estatal, cuando se trate de leyes relativas a los Estados.

Actores con iniciativa Legislativa (las casillas sombreadas indican las instituciones que tienen iniciativa)

	PE	PL	C.	CS	TE	TS	CC	CSJ	CE	PG	CG	FG	DP	OL
	N										N			
Argentina														
Bolivia														
Brasil														
Chile														
Colombia														
Costa Rica														
Ecuador														
El Salvador														
Guatemala														
Honduras														
México														
Nicaragua														
Panamá														
Paraguay														
Perú														
República Dominicana														
Uruguay														
Venezuela														

Fuente: Elaboración propia a partir de las normas de cada país. PE: Poder Ejecutivo

PL: Poder Legislativo CS: Corte Suprema C: Ciudadanos  
 TE: Tribuna Electoral TS: Tribunal Superior CC: Corte Constitucional  
 CSJ: Consejo Superior de la Judicatura CE: Consejo de Estado  
 PGN: Procurador General de la Nación CG: ontralor General  
 FGN: Fiscal General de la Nación DP: Defensor del Pueblo  
 OL: Órganos locales





## AUTORES DE LA REVISTA DEBATE 2020-2021

Carlos Afú Decerega, Rubén Arosemena Valdés, Carlos R. Alvarado A., Héctor B. Alemán Estévez, Omar Chen Chan, Felipe Cano, Olgalina de Quijada, Susana Richa de Torrijos, Miguel Bush Ríos, Elías A. Castillo G., Alberto Alemán Zubieta, José Antonio Carrasco, Julio Vallarino, Francilino Díaz, Salvador Sánchez González, Francisco Mosley, Francisco Rodríguez Poveda, Rolando A. Mirones Jr., Mateo Castellero C., Camilo Gozaine, Olivia de Pomares, Julio César Castillo, Rolando Gordón Canto, Nicolás Ardito Barletta, Carmen Miró, Temístocles Rosas R., Ovidio Díaz V., Carlos A. García Molino, Luis Manuel Adames González, Ana Isabel Terán, Richard Núñez, Alfredo Castellero Calvo, Diógenes Cedeño Cenci, Patricia Pizzurno, Héctor Huertas G., Álvaro Menéndez Franco, Arístides Martínez Ortega, Roberto Montañez, Norberto Delgado Durán, José Galán Ponce, Gabriel Castillo, Felipe Rodríguez, Luis H. Moreno, Rolando Mirones, Eduardo Morgan, Melitón Arrocha, Alex Arroyo, René Luciani, Ricaurter Vásquez, Alfredo Arias, Humberto Moreno, Nivia Roxana Castrellón, Juan Jované, Alvin Weeden Gamboa, Carlos Ernesto González Ramírez, John Hastings, Carlos González, Alma Montenegro de Fletcher, José Isabel Blandón Figueroa, Adán Arnulfo Arjona, José Gómez Núñez, Merino Ábrego R., Jorge Conte-Porras, Aracelly De León, Aura G. de Villalaz, Oydén Ortega Durán, Raúl Eduardo Cedeño, Rommel Escarreola Palacios, Elia del Carmen Guerra-Quijano, Agapito González Gómez, Priscilla W. de Miró, Harley James Mitchell, Jorge Giannareas, José Antonio Sarmiento, Francesc Pau i Vall, Martín Razquín Lizárraga, Arcadio Rodríguez Gómez, Ángel Luis Sanz Pérez, Laura Seseña Santos, Hugo Alfonso Muñoz, Pablo Díez Lago, Miguel Esparza, Julio Gamero Quintanilla, Catalina Botero, Manuel Pulido Quecedo, José Tudela Aranda, Andrés Wong Pimentel, Kayser Bazán, Elizabeth Fong, Paulina Franceschi, Carlos Montes, Juan Bosco Bemal, Stanley Muschett, Noemí Castillo, Luis López, Eric Rodriguez, Angela Yániz, Hernán Luque, Fernando Gracia, José Mendoza, Carlos Lee, Padre Conrado Sanjur, Istmenia Fitzgerald, Even Chi Pardo, Jullus Grant, Teresita Yániz de Arias, Doctor Jorge Cisneros, Licda. Lizia Lu., Gloria Young, Jorge Rubén Rosas, Olmedo Domingo Oberto, Oscar Vargas Velarde, Celestino Andrés Araúz, Luis Alberto Test, Rina Márquez de Lombardo, Mario Bey Guillén, Hernando Franco Muñoz, Rubiel Cajar, Hipólito Gil Suazo, Guillermo Castro Herrera, Modaldo Tuñón, Ulises Pittí, Aura Emérita Guerra de Villalaz, Aura Feraud, Francisco López, Margarita Vásquez, José Ángel Noriega, Jorge Giannareas., Marili González, Carlos Arellano Lennox, Marco A. Gandásegui, Manuel Ferreira, Jaime Cornejo, Ana María P. De Chiquiliani, Juan H. Díaz Conte, Rommel Troetsch, Carlos Urriola, Frank Zeimetz, Julio Ross Anguizola, Juan David Morgan, Harley Mitchell Morán (Hijo), Gerardo Solí, Carlos Vásquez Reyes, Miguel Fanovich, Dorindo Cortez, Horst Dippe, Pedro Pineda González, Jaime Flores Cedeño, Manuel E. Benítez, Juan Héctor Díaz, Rodrigo Felipe Cigarruista, Bruce M. Bagley, Ligia Castro de Doens, Iván Valdespino, Oscar Bazán, Fernando A. Solano, Alejandro Ferrer, Francisco Nieto Guerrero, Gina De La Guardia Fernández, Ramón Barreiro, Irina Francioni, Myrna Videla Aros, Julio González Candía, Gabino Díaz Proll, Iriam Betegón de Delgado, David Altman Olin, Alejandro Alfonzo, Silvio Guerra Morales, Enrique Arturo De Obarrio, Vielka Vásquez de Ávila, Carmen Gerald, Amelia Márquez de Pérez, Gerardo Aboy Carlés, Fabio Castillo, Elías Solís González, Eyra Ruiz, Efraín Barreiro, Javier Nieto, Seika Pérez de Solís, Roberto Rubio del Cid, Rosalina Pinzón C., Francisco Javier Solís García, Mireya L. Quiel, Blanca Liakópulos, Ricardo Vásquez, María M. Solís P., Jaime E. Decerega, Orlando Flores Castillo, Luis Antonio Stamp K., Alejandro Pérez Hualde, Carlos Gasnel Acuña, Pedro Luis Prados Villar, Jorge Ricardo Panay, José Rigoberto Acevedo C., Rigoberto González Montenegro, Enrique Soriano Hernández, Francesc Pau i Val, Josu Osés Abando, Julia Sevilla Merino, José Sarmiento, Milena Soto Dobles, Mario Alberto García Álvarez, Eduardo Valdés Escoffery, Juan Carlos Arosemena, Zenideth Espinosa de Valdés, Dennis Allen Frías, Alfredo Jiménez Barros, Héctor Gabriel Pantigoso Martínez, Miguel Ángel Clare, Idalides Pinilla Guzmán, Samuel Prado Franco, César Omar Pinilla Marciaga, Rodolfo Delgado, Alfredo Juncá Wendehake, Maritxel Roca Sales, Claudio Alpizar Otoyá, Olmedo Beluche, Carlos Aguirre Castillo, Rafael Ruiz de Lira, Carlos Alberto Jaime Vásquez, Iván Domínguez Mitre, Diego Eduardo López Medina, Rafael Ruíz De Lira, Porfirio De Cruz Samudio, Jorge Flores, Hanya Martínez Hernández, Manuel Alcántara Sáez, Cristina Rivas Pérez, Jaime Beitia Fernández, Raisa Banfield, Eduardo Flores Castro, Marisol Martínez C., Yamil Sánchez, Tatiana De Janón, Margot López, Yarinela María Alvarado, Darío Sandoval Shaik, Franklin Miranda Icaza, Pedro Brin, Manuel J. Bennett, Mario Castro Arenas, Julia Elena Sáenz, Héctor Mella, José Bermúdez, Ángela Laguna Caicedo, Manuel Salvador Oberto Solanilla, José Manuel Aguana Martínez, José Vicente Domínguez, Fabio P. Castillo G., Ana Elena Porras, Francisco A Porras M., Fernando Aparicio, Delia Villarreal, Rommel Escarreola Palacios, Jamilette Guerrero, Grisel Bethancourt, Olimpo A. Sáez M., Jorge Dutary, Sergio Rodríguez Gelfenstein, Vladimir Berrío-Lemm., Benedicto Agrazar, Pablo Santoro, Karen Peralta, Juana Herrera Araúz, Tamara Martínez.

# Debate



## ENSAYOS Y MONOGRAFÍAS

Justo Arosemena y la "Soberanía Judicial"  
**Salvador Sánchez Gonzalez**

La Obra Trascendental del  
Dr. Isaza Calderón  
**Susana Richa de Torrijos**

180 años de la constitución del estado del istmo  
**Jaime Flores Cedeño**

La independencia de 1819 o la fantasía de un  
aventurero  
**Rommel Escarreola Palacios**

Estado de nación o identidad en América latina  
**Olmedo Beluche**

Historia del movimiento estudiantil y juvenil  
en Panamá (1920-1990)  
**Samuel Antonio Prado Franco**

Legislación Laboral de la pandemia COVID-19 en Panamá  
**Carlos Ayala Montero**

Consulta o Imposición:  
**Jaime Beitia Fernandez**

El Perfil del Moderador  
**Benedicto Agrazal**

Análisis a la obligación tributaria y su aplicación  
**Marisol Martínez**

Puede ser eficaz la participación ciudadana en el  
desarrollo urbano desde un esquema burocrático  
**Vanessa Campos**

Consideraciones legales del veto  
**Manuel Bennett**

El problema migratorio en Panamá  
**Carlos Aguirre Castillo**



## LEGISLACIÓN AL DÍA

### Ley 48 de 5 de Diciembre del 2007

Que regula el proceso de vacunación en Panamá y dicto otras disposiciones  
Gaceta Oficial N 25936, 7 de diciembre 2007

### Ley 129 del 17 de marzo de 2020

Que crea el sistema privado y único de registro de beneficiarios finales de persona jurídicas  
Gaceta Oficial Digital, Viernes 20 de marzo del 2020



Discurso del 1 de julio H.D. Marcos Castellero Barahona Presidente saliente de la Asamblea Nacional 2021

Discurso del 1 de julio H.D. Crispiano Adames Navarro Presidente de la Asamblea Nacional 2021-2022



## DOCUMENTOS DE INTERÉS

Presidente de la Asamblea Nacional de Diputados, Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y Asamblea Nacional de Panamá desde 1956 al 2021, Biblioteca Parlamentaria Don Justo Arosemena.

Actores con Iniciativa Legislativa. [amerio.usual.es/oir/legislativa/Comparada](http://amerio.usual.es/oir/legislativa/Comparada) Google.



Palacio Justo Arosemena  
Plaza 5 de Mayo  
Panamá, República de Panamá  
Tel. (507) 512-8111  
[www.cep@asamblea.gob.pa](mailto:www.cep@asamblea.gob.pa)